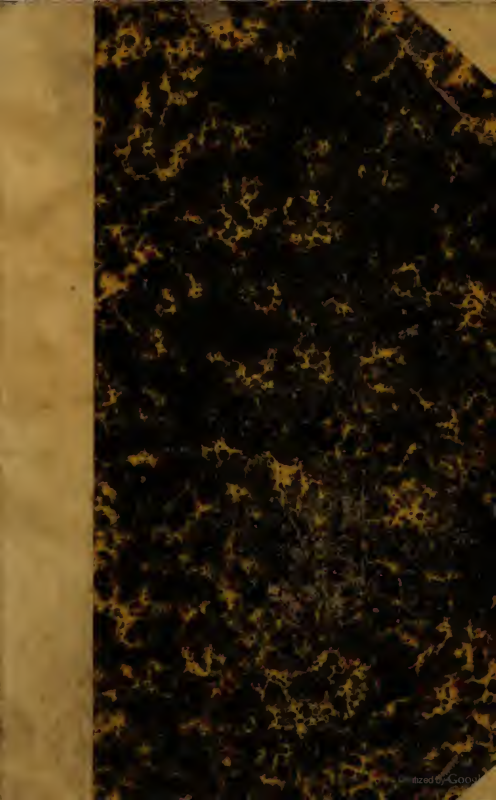






TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

A LA MÊME ADMINISTRATION :

G. DUFOUR & E. TAMBOUR

TRAITÉ PRATIQUE DES ATELIERS INSALUBRES, DANGEREUX OU INCOMMODES

1 vol. in-8°. 1868. — 5 fr.

MARCADÉ & PAUL PONT

EXPLICATION THÉORIQUE ET PRATIQUE DU CODE NAPOLÉON

contenant l'analyse des auteurs et de la jurisprudence, et un résumé après le commentaire de chaque titre, par MM. V. MARCADÉ, ancien avocat à la Cour de cassation, et PAUL PONT, conseiller à la Cour de cassation, officier de la Légion-d'Honneur. Sixième édition, mise au courant de la doctrine et de la jurisprudence. — 12 vol. Prix, **108** fr. — Les 11 volumes publiés : **99** fr., PAYABLES **5** FRANCS PAR MOIS EN MANDATS SUR LA POSTE, OU **15** FR. PAR TRIMESTRE, SUR LA PRÉSENTATION DE MANDATS TIRÉS PAR M. DELAMOTTE. — REMISE DE 10 POUR 100 POUR PAIEMENT COMPTANT. — Envoi *franco* des volumes pour la France.

DIVISION DE L'OUVRAGE :

(Art. 1 à 1831). De la publication, des effets et de l'application des lois en général jusqu'au contrat de louage inclusivement. 6 vol. (1866-1868)........ 54 fr.
(Art. 1832 à 1873). Des Sociétés. *(Tome VII, sous presse).* 1 vol........ 9 fr.

(Art. 1874 à 2091). Petits Contrats. 2 vol. (1864-1867)........ 18 fr.
(Art. 2092 à 2218). Privilèges, hypothèques et expropriation forcée. 2 vol. (1868). 18 fr.
(Art. 2219 à 2281). Titre de la Prescription. 1 vol. (1867)........ 9 fr.
Explication de la loi du 21 mai 1858, sur les saisies immobilières et la procédure d'ordre, par SELIGMAN, vice-prés. du tribunal de Chambéry. 1860. 1 vol. 12 fr.
Le prix du même ouvrage sera réduit à 9 fr., s'il est pris avec les Privilèges et hypothèques de PAUL PONT ; soit, les 3 vol. ensemble........ 27 fr.
L'ouvrage est maintenant complet, à l'exception du titre des Sociétés (art. 1832 à 1873), *qui paraîtra incessamment.*

Pour recevoir l'ouvrage relié 1/2 chagrin soigné, ajouter 1 fr. 75 c. par volume.

TRAITÉ DU CONTRAT DE MARIAGE

et des Droits respectifs des époux, par MM. RODIÈRE, professeur à la Faculté de droit de Toulouse, et PAUL PONT, conseiller à la Cour de cassation. 2e édition (1868). 3 vol. in-8°. Prix... 27 fr.

RÉPERTOIRE GÉNÉRAL ET RAISONNÉ DE L'ENREGISTREMENT

ou Nouveau Traité en forme de Dictionnaire des droits d'enregistrement, de transcription, de timbre, de greffe, et des contraventions dont la répression est confiée à l'Administration de l'Enregistrement. — 3 vol. in-4° à deux colonnes, contenant la matière de 30 vol. in-8° ordinaires, par M. D. GARNIER, député au Corps législatif, ancien employé supérieur de l'Enregistrement et des Domaines. 21e *tirage*, 4e *édition*, mise au courant de la jurisprudence jusqu'au 1er janvier 1857. — Prix, *franco*, 47 fr.

Moyennant ce prix, on reçoit gratuitement l'année courante du *Répertoire périodique*, journal qui fait suite au *Répertoire alphabétique* et qui le complète.

Les années 1857 à 1863 inclusivement dudit *Répertoire* se vendent au prix de 7 fr. l'une. — Les années 1864, 1865, 1866 et 1867 coûtent 10 fr. chacune.

Abonnement annuel. — Prix, 12 fr., payables d'avance.

L'administration aura toujours, à la disposition des demandeurs, des exemplaires, reliés avec soin, du *Répertoire général alphabétique* et du *Répertoire périodique*.

Prix des reliures. *Répertoire général*, 3 vol. in-4° réunis en 2 vol., demi-chagrin, 7 fr. *Répertoire périodique*, deux années en un volume, demi-chagrin, 2 fr. le volume.

Les années 1865, 1866 et 1867 sont reliées séparément.

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

OU

EXPOSÉ DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE

concernant

L'EXERCICE DE L'AUTORITÉ DU CHEF DE L'ÉTAT,
DES MINISTRES, DES PRÉFETS, DES SOUS-PRÉFETS, DES MAIRES,
DES CONSEILS DE PRÉFECTURE, DE LA COUR DES COMPTES, DU CONSEIL D'ÉTAT;
L'ALGÉRIE, LES COLONIES, LES ATELIERS INSALUBRES, LES BACS ET BATEAUX,
LES BOIS ET FORÊTS, LES CHEMINS DE FER, LES CHEMINS VICINAUX,
LES COMMUNES, LES CONFLITS, LES CONTRIBUTIONS,
LES COURS D'EAU, ETC., ETC.

PAR GABRIEL DUFOUR

Ancien Président de l'Ordre des Avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation,
ancien Député, ancien membre du Conseil Général de l'Allier,
Chevalier de la Légion-d'Honneur.

TROISIÈME ÉDITION
revue et considérablement augmentée

TOME DEUXIÈME

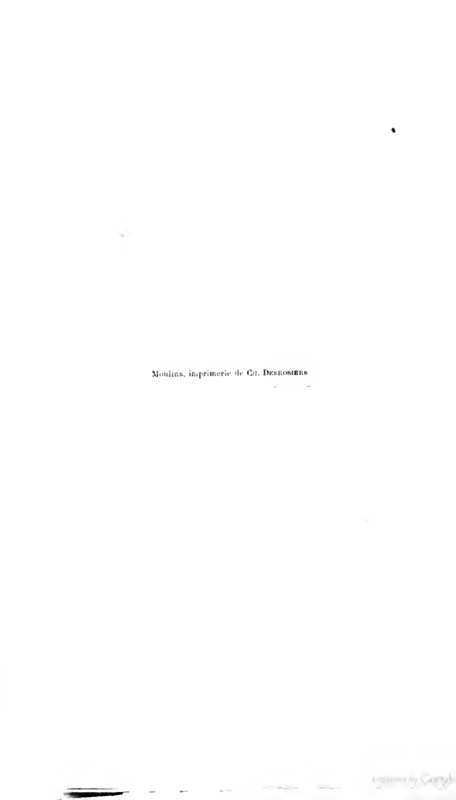
PARIS

DELAMOTTE, ADMINISTRAT. DU RÉPERTOIRE DE L'ENREGISTREMENT

PAR M. GARNIER

9, rue Christine-Dauphine, 9

1868



Moulins, imprimerie de Ch. Desrosiers

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

CHAPITRE SIXIÈME.

DES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

—

Préliminaires.

1. — On sait que, sous l'ancienne monarchie, les corps dépositaires de l'autorité judiciaire avaient profité des incertitudes et des obscurités du droit public, pour absorber, par des usurpations successives, le pouvoir exécutif presque dans son entier; on sait aussi de quels abus cette confusion de pouvoirs fut la source.

L'Assemblée Constituante, préoccupée de ce fait, qu'elle accepta comme un enseignement, dut chercher le remède propre à guérir les maux du passé et à en prévenir le retour dans le principe de la séparation des pouvoirs; elle le proclama comme base fon-

damentale de l'organisation nouvelle, et fit aux juges la double prohibition de jamais cumuler les fonctions administratives et de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. Elle ferma, ainsi, les voies que le pouvoir judiciaire avait suivies pour faire invasion dans le domaine de l'administration.

On ne méconnut cependant pas que le pouvoir administratif, dans son domaine même, est exposé à rencontrer l'intérêt et les droits privés et à éprouver des obstacles de nature à nécessiter l'intervention d'une autorité de juridiction. Les auteurs de la loi sur l'organisation judiciaire proposèrent de constituer « dans chaque département, un tribunal d'adminis- « tration, pour juger, d'après des lois précises et des « formes déterminées, les affaires contentieuses qui « peuvent s'élever à l'occasion de l'impôt ou rela- « tivement à l'administration. » (Voy. rapport du comité de constitution.)

Un député (Jean-Pierre Pezons, du Tarn), combattit cette proposition du comité de constitution.

« Dans le titre XIII, concernant les tribunaux d'administration et d'impôt, disait-il, le comité vous propose l'établissement de quatre-vingt-trois cours des aides. C'est couvrir la France de juges, c'est accabler les peuples de frais et les tourmenter encore par des questions de compétence.

« Vous avez sagement établi, dans chaque département, un directoire de huit membres, et, dans chaque district, un directoire de quatre membres. Ces directoires, composés d'hommes choisis par le peuple, pour un temps court, et toujours en activité, doivent conduire toutes les affaires de l'administration. Pour-

quoi ne videraient-ils pas les questions contentieuses qui en dépendent? Auront-ils moins de lumières, moins d'équité que les anciennes Assemblées d'états ou leurs commissions, que les intendants, que les cours des aides? Le comité veut que les affaires soient jugées sans frais et sur simples mémoires. Les administrateurs sont sans doute plus propres que les juges à vider ces différends, avec ce dégagement de tout appareil de chicane.

« Il n'y a point d'inconvénient à accorder aux directoires cette compétence, pour les affaires où les particuliers seront directement intéressés, comme les plaintes sur le taux des cotisations ou la perception des impôts indirects.

« A l'égard des contestations relatives aux travaux publics, et où les corps administratifs seraient intéressés, l'entière administration du département en prendrait connaissance, le procureur syndic plaiderait devant elle contre les particuliers; et vous ne devez pas craindre la partialité des administrateurs. Dans l'ancien régime, les tribunaux, le conseil du roi condamnaient souvent le ministère public ou l'administration: vous n'espérez pas moins d'équité sous une constitution libre. »

Sur ces observations, on renonça à régler le sort des réclamations en matière administrative par la loi sur l'organisation judiciaire des 16-24 août 1790. Ce fut l'objet d'un décret spécial des 7-11 septembre 1790 intitulé: *Décret additionnel à celui du 16 août, sur l'organisation judiciaire.*

Dans ce décret, on abandonna la proposition du comité de constitution pour adopter l'idée émise par

le député du Tarn. La juridiction pour les affaires contentieuses en administration ne fut pas confiée à un tribunal spécial ; on la donna aux corps administratifs eux-mêmes, c'est-à-dire aux directoires de district et de département. Ces directoires furent chargés de prononcer et de prononcer en dernier ressort sur les plaintes pour cause de surtaxe en matière de contributions directes, sur les questions d'interprétation ou d'exécution des clauses des marchés passés avec les entrepreneurs de travaux publics, sur les demandes et contestations pour le réglement des indemnités dues à raison de terrains pris ou fouillés pour la confection d'ouvrages publics, et enfin sur les réclamations pour torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration. (Voy. art. 1, 3, 4 et 5.)

2. — « L'existence d'une juridiction administrative, « parallèle à la juridiction des tribunaux civils, se « trouve ainsi constatée à l'origine même de la consti- « tution de l'ordre judiciaire dans la France moderne.

« On s'abuserait étrangement, d'ailleurs, sur la por- « tée de la loi des 7-11 septembre, si l'on imaginait « que les attributions de la juridiction administrative « se trouvaient restreintes aux seuls points qui vien- « nent d'être énoncés.

« Rien ne serait moins exact, même en ce qui con- « cerne les administrations de département.

« Ainsi, en dehors des cas ci-dessus rappelés, ces « administrations prononçaient sur les réclamations « formées par les citoyens contre les décisions prises « par les administrations de district sur toutes les « matières administratives qui rentraient dans leurs

« attributions : seulement, alors, les décisions des « directoires de département n'étaient plus rendues « en dernier ressort ; elles étaient susceptibles d'un « recours devant l'administration supérieure.

« Lorsque les actes émanés directement des admi- « nistrations de département rencontraient des oppo- « sitions fondées sur des droits, naturellement les « réclamations des citoyens pouvaient être aussi por- « tées devant l'autorité administrative supérieure.

« Quelle était cette autorité ?

« Les ministres, chacun pour ce qui concernait son « département, ou bien réunis avec le roi en conseil « d'Etat, conformément à la loi des 27 avril-25 mai « 1791 (1), qui plaçait au nombre des fonctions du « conseil d'Etat :

« 1° L'examen des difficultés et la discussion des « affaires, dont la connaissance appartient au pouvoir « exécutif, tant à l'égard des objets dont les corps « administratifs et municipaux sont chargés sous « l'autorité du roi, que sur toutes autres parties de « l'administration générale ;

« 2° La discussion des motifs qui peuvent nécessiter « l'annulation des actes irréguliers des corps admi- « nistratifs, et la suspension de leurs membres, con- « formément à la loi (2). »

Le conseil d'Etat, composé des ministres et du roi, connaissait aussi, d'après la même loi de 1791, des

(1) D'après l'art. 15 de cette loi, le conseil d'Etat se composait exclusivement du roi et des ministres. (*Note du rapporteur.*)

(2) J'emprunte ce passage au rapport, sur le livre IVe de la loi sur l'administration intérieure, fait au conseil d'Etat, par M. Boulatinier, et adopté par le Conseil dans sa séance du 9 avril 1851.

questions de compétence entre les départements du ministère, et de toutes les autres qui avaient pour objet les forces ou secours réclamés d'une section du ministère à une autre.

Ces indications ne donnent encore qu'une idée incomplète de l'étendue des attributions de la juridiction administrative exercée par l'autorité supérieure.

Ainsi les ministres prononçaient (et sans recours, excepté pour incompétence et excès de pouvoirs) sur l'opposition à celles de leurs décisions qui pouvaient avoir froissé des droits dans les matières administratives dont la connaissance n'était pas expressément attribuée à l'autorité judiciaire.

3. — « Sous la dictature de la convention, les co-« mités de l'assemblée se saisirent de l'administration, « aussi bien pour le jugement du contentieux que « pour l'action exécutive ; et, à l'aide de ces attribu-« tions contentieuses, ils ne se firent pas faute, par-« fois, de faire invasion dans le domaine de l'autorité « judiciaire.

« La constitution du 5 fructidor an III eut pour « but de faire cesser cette concentration excessive des « pouvoirs, et de réorganiser l'administration inté-« rieure.

« D'après cette constitution, il y eut, dans chaque « département, sous le nom d'administration cen-« trale, un corps composé de cinq personnes, qui « remplaça les anciens directoires et les conseils « généraux de département, et qui réunit ainsi, dans « ses mains, l'action, la délibération et le jugement « du contentieux (1).

(1) Seulement, il y eut auprès de chaque administration centrale

« Les administrations municipales (devenues can-
« tonales) étaient subordonnées aux administrations
« de département, qui pouvaient annuler leurs actes
« lorsqu'ils étaient contraires aux lois et aux ordres
« des autorités supérieures. Le même droit apparte-
« nait aux ministres, chacun dans sa partie, en ce
« qui concernait les actes des administrations de
« département, que la constitution avait placées sous
« leur direction et leur autorité (art. 193).

« Pour les matières où ils avaient l'action directe,
« les ministres prononçaient sur les réclamations que
« soulevaient leurs actes, quelle que fût la nature de
« la réclamation ; ils statuaient donc lorsqu'il s'agis-
« sait d'apprécier un droit, et par conséquent, de pro-
« noncer sur un litige, aussi bien que lorsqu'il s'agis-
« sait d'une simple appréciation d'intérêts, qui rentrait
« dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire. »

Moins encore que précédemment, le législateur admettait que l'autorité judiciaire pût connaître des questions administratives, même sous forme contentieuse. Ainsi, il intervint, à la date du 16 fructidor an III, un décret ainsi conçu :

« La convention nationale, après avoir entendu
« son comité des finances, décrète qu'elle annule
« toutes procédures et jugements intervenus dans les
« tribunaux judiciaires, contre les membres des corps
« administratifs et comités de surveillance, sur récla-
« mations d'objets saisis, de taxes révolutionnaires,
« et d'autres actes d'administration émanés desdites
« autorités, pour l'exécution des lois et arrêtés des

de département un commissaire du directoire exécutif, chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois.

« représentants du peuple en mission, ou sur répé-
« tition des sommes et effets versés au Trésor public.

« Défenses itératives sont faites aux tribunaux de « connaître des actes d'administration, de quelque « espèce qu'ils soient, aux peines de droit, sauf aux « réclamants à se pourvoir devant le comité des finan- « ces pour leur être fait droit, s'il y a lieu, en exécu- « tion des lois, et notamment de celle du 13 frimaire « dernier.

« Et pour assurer l'exécution de ces prescriptions, « pour empêcher que l'autorité judiciaire ne pût res- « ter saisie de questions administratives, la loi du « 21 fructidor an III disposa par son art. 27, « qu'en « cas de conflit d'attributions entre les autorités judi- « ciaires et administratives, il serait sursis jusqu'à « décision du ministre (de la justice), confirmée par « le directoire exécutif, qui en référerait, s'il était « besoin (c'est-à-dire au cas où l'interprétation lui « paraîtrait nécessaire), au corps législatif (1). »

4. — C'est ainsi que dans les organisations qui se succédèrent depuis 1789, tout l'effort du législateur tendit à concentrer les forces du pouvoir exécutif et à ménager au gouvernement les moyens de dominer et de vaincre les résistances que rencontrait la révolution.

Cependant cette confusion dans les mêmes mains du pouvoir de prononcer sur les réclamations formées au nom des droits privés, avec le pouvoir purement administratif, entraîna l'administration à des excès contre lesquels les citoyens ne tardèrent pas à demander des garanties. « Il y eut bien un recours possible

(1) Extrait du rapport précité.

« aux ministères, a dit M. le chancelier Pasquier en « signalant les inconvénients de ce système dans le- « quel chaque acte n'avait pour juge que celui qui « l'avait rendu ; mais ce recours fut facilement éludé « et comme perdu dans les immenses détails d'un « ministère. Aussi les administrations départemen- « tales devinrent bientôt despotiques ; des abus fu- « rent signalés, reconnus, et la tendance de l'opinion « vers un meilleur ordre de choses donna l'idée de « l'établissement du conseil d'Etat et des conseils de « préfecture. »

La constitution du 22 frimaire an VIII créa « sous « la direction des consuls, un conseil d'Etat chargé « de rédiger les projets de lois et les réglements d'ad- « ministration publique, et de résoudre les difficultés « qui s'élèvent en matière administrative. »

L'organisation de l'administration intérieure fit l'objet de la loi du 28 pluviôse qui établit dans chaque département un préfet, un conseil de préfecture et un conseil général de département.

L'orateur du gouvernement devant le corps législatif, le conseiller d'Etat Rœderer, exposa les principes de l'organisation nouvelle en ces termes :

« Le système administratif que présente le projet « de loi est fort simple et repose sur des principes « dès longtemps familiers aux bons esprits.

« Dans l'administration locale, qu'il faut distinguer « de l'administration générale, comme on distingue « les administrateurs des ministres, on reconnaît « trois services distincts :

« 1° L'administration proprement dite ;

« 2° Les jugements qui se rendent d'office en ma-

« tière de contributions, et qui consistent dans les « différentes répartitions qui se font entre les masses « et les individus ;

« 3° Le jugement du contentieux, *dans toutes les « parties de l'administration.*

« Le projet de loi sépare ces trois fonctions.

« Il remet la première à un seul magistrat, dans « chaque degré du pouvoir administratif, savoir : au « préfet, au sous-préfet et au maire.

« Il remet la seconde à des conseils de département, « à des conseils d'arrondissement communaux, et « aux répartiteurs municipaux dont l'existence est « conservée.

« Il remet la troisième à un conseil de préfecture.

« Ces dispositions sont fondées sur ces deux prin- « cipes : qu'administrer doit être le fait d'un seul « homme, et juger le fait de plusieurs. »

L'orateur du gouvernement ajoutait pour expliquer l'institution des conseils de préfecture :

« Remettre le contentieux de l'administration à un « conseil de préfecture, a paru nécessaire pour mé- « nager au préfet le temps que demande l'adminis- « tration, pour garantir aux personnes intéressées « qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et « des avis de bureaux ; pour donner à la propriété « des juges accoutumés au ministère de la justice, à « ses règles et à ses formes ; pour donner, tout à la « fois, à l'intérêt particulier et à l'intérêt public, la « sûreté qu'on ne peut guère attendre d'un jugement « porté par un seul homme. Car cet administrateur « qui balance avec impartialité des intérêts collectifs, « peut se trouver prévenu et passionné, quand il

« s'agit de l'intérêt d'un particulier; il peut être sollicité, par ses affections et ses haines personnelles, « à trahir l'intérêt public ou à blesser des droits « particuliers....

« Sous le régime qui a précédé la Révolution, une « grande partie du contentieux de l'administration « était porté devant les tribunaux, qui s'étaient fait « un esprit contraire à l'intérêt du Trésor public.

« Leur partialité détermina l'assemblée constituante « à réunir le contentieux de l'administration avec « l'administration elle-même; et, comme cette assemblée remit les fonctions administratives à des directoires nombreux, elle crut pouvoir faire de ces « corporations des espèces de tribunaux. En effet, la « justice pouvait trouver quelque sûreté dans ce système : c'est avec l'administration qu'il était incompatible, parce que les ordres du gouvernement et « les lois elles-mêmes rencontraient la délibération, « là où elles ne devaient trouver qu'empressement à « l'action et à l'obéissance.

« Le gouvernement croit avoir pris un juste milieu « entre l'ancien système qui séparait la justice administrative et l'administration, comme inconciliables, « et le nouveau qui les cumulait dans les mêmes « mains, comme si elles eussent été une seule et « même chose. »

5. — On voit, par ces paroles, que les conseils de préfecture sont de véritables tribunaux chargés de rendre la justice dans les matières du domaine de l'administration. C'est là leur caractère essentiel, le but principal de leur création; mais ce n'est pas là leur mission exclusive. Le législateur a appelé les

conseils de préfecture à concourir à certaines opérations d'administration qui demandent plutôt une assemblée qu'un fonctionnaire unique ; il les a aussi chargés d'assister les préfets de leurs avis dans quelques cas déterminés, et de remplir à l'égard de certains êtres collectifs, et notamment des communes, une mission de tutelle.

De graves esprits ont fait observer qu'il eût été plus sage de les laisser tout entiers à l'accomplissement de leur mission juridique. Mais n'est-ce pas perdre de vue le caractère exceptionnel de cette juridiction? n'a-t-elle pas sa raison dans la nécessité d'assigner à des litiges d'une nature déterminée des juges familiarisés avec les besoins et les habitudes de l'administration? Et, s'il en est ainsi, ne doit-on pas applaudir à une combinaison qui, en les immisçant dans un petit nombre d'opérations, ne leur permet pas de devenir jamais étrangers à la science administrative? (1).

Nous avons à considérer les conseils de préfecture

(1) Une loi toute récente, la loi du 21 juin 1865, a confirmé l'institution des conseils de préfecture, à la suite d'une discussion aussi vive qu'approfondie dans laquelle s'est produit un discours de M. Boulatignier que nous nous plaisons à signaler comme une œuvre des plus remarquables. M. Boulatignier a fait justice de toutes les critiques et de tous les préjugés soulevés contre la juridiction administrative, et nous aurons sur bien des points l'occasion de nous reporter aux explications qu'il a données. Mais les citations et les extraits ne sauraient suffire pour le profit à tirer d'un si complet exposé, il faut le lire et le suivre dans ses développements. L'esprit qui a présidé à toute notre organisation administrative y est mis en pleine lumière, et c'est une étude que je ne saurais trop recommander aux jeunes gens qui veulent aborder la science administrative.

sous trois points de vue distincts : comme tribunaux rendant la justice, comme conseils appelés à aider le préfet de leurs avis, et comme comités consultatifs chargés de donner ou refuser des autorisations ; mais nous devons d'abord dire quelle est leur organisation.

SECTION PREMIÈRE.

DE L'ORGANISATION DES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

6. — Nombre des membres des conseils de préfecture.
7. — Suite. — Conseil de préfecture de la Seine.
8. — Ministère public.
9. — Secrétaire greffier.
10. — Condition d'âge.
11. — Incompatibilité avec d'autres fonctions.
12. — Suite. — Avec les fonctions de juré.
13. — Traitement.
14. — Mises à la retraite. — Pensions. — Honorariat.
15. — Nombre exigé pour délibérer. — Partage.

6. — Le nombre des membres du conseil de préfecture n'est pas le même pour tous les départements. La loi du 28 pluviôse an VIII l'avait fixé à trois, quatre ou cinq suivant la population. La loi du 21 juin 1865 dispose que le nombre des conseillers de préfecture sera de quatre pour les départements suivants : Aisne, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente-Inférieure, Côtes-du-Nord, Dordogne, Eure, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Ille-et-Vilaine, Isère, Loire, Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Manche, Meurthe, Morbihan, Moselle, Nord, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Bas-Rhin, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Somme ; et que

dans les autres départements, à l'exception de la Seine, il n'y aura que trois conseillers de préfecture.

7. — Le nombre des conseillers de préfecture de la Seine est de huit, y compris le président. Le conseil de préfecture de la Seine est le seul qui ait un président institué (décr. 17 mars 1863). Dans tous les autres départements, le préfet est en droit, d'après l'art. 5 de la loi de pluviôse an VIII, d'assister aux séances du conseil, et lorsqu'il y assiste, il le préside et sa voix est prépondérante en cas de partage. Chaque année un décret de l'Empereur désigne, d'ailleurs, pour chaque département, un conseiller de préfecture qui devra présider le conseil en cas d'absence ou d'empêchement du préfet. (L. 21 juin 1865, art. 4.)

8. — « Il y a, dans chaque préfecture, un secrétaire général titulaire.

« Il remplit les fonctions de commissaire du gou-
« vernement. Il donne ses conclusions dans les
« affaires contentieuses.

« Les auditeurs au conseil d'Etat attachés à une
« préfecture peuvent y être chargés des fonctions
« du ministère public. » (L. 21 juin, art. 5.)

9. — « Il y a, auprès de chaque conseil, un secré-
« taire greffier nommé par le préfet et choisi parmi
« les employés de la préfecture. » (Ibid. art. 7.)

10. — Le législateur a enfin donné satisfaction aux jurisconsultes qui, depuis longtemps, exprimaient le regret de ne pouvoir signaler dans la composition des conseils de préfecture les garanties de capacité et de maturité exigées pour les fonctions de la magistrature. « Nul ne peut être nommé conseiller de pré-
« fecture s'il n'est âgé de 25 ans accomplis, s'il n'est,

« en outre, licencié en droit, ou s'il n'a rempli pen-
« dant 10 ans au moins, des fonctions rétribuées dans
« l'ordre administratif ou judiciaire, ou bien s'il n'a
« été, pendant le même espace de temps, membre
« d'un conseil général ou maire. » (L. 21 juin 1865, art. 2.)

11. — « Les fonctions de conseiller de préfecture « sont incompatibles avec un autre emploi public et « avec l'exercice d'une profession » (ibid., art. 3.)

12. — Les conseillers de préfecture sont au nombre des fonctionnaires qui ne peuvent être appelés à faire partie du jury (L. 10 juin 1853, art. 3.) ; et la loi du 13 juin 1851, art. 15, nº 4, les autorise à se dispenser du service de la garde nationale.

13. — Un décret du 25 décembre 1861, qui fait retour à la base établie par la loi du 28 pluviôse an VIII, porte le traitement des conseillers de préfecture au dixième de celui des préfets, savoir : à 4,000 fr. dans les préfectures de première classe ; à 3,000 fr. dans les préfectures de deuxième classe ; à 2,000 fr. dans les préfectures de troisième classe. Dans le département de la Seine le traitement des membres du conseil de préfecture est de 10,000 fr., et celui du président est de 25,000 fr.

La loi de 1865 ne prononce pas l'abrogation de ces dispositions du décret du 17 mars 1852 :

« Art. 5.... Après dix ans d'exercice, les conseillers de préfecture de la deuxième ou de la troisième classe pourront obtenir le traitement de la classe supérieure, sans qu'il soit nécessaire de les changer de résidence. »

14. — Les services à titre de membre de conseil

de préfecture sont de ceux qui donnent droit à une pension de retraite. Un décret du 15 mars-11 avril 1864 institue d'ailleurs, l'honorariat pour cette classe de fonctionnaires.

« Art. 1. Les membres des conseils de préfecture « admis à la retraite pour ancienneté de services ou « pour cause d'infirmités, qui auront bien mérité « dans l'exercice de leurs fonctions, pourront rece- « voir le titre de conseiller de préfecture honoraire.

« Art. 2. Ceux auxquels ce titre aura été conféré « pourront figurer dans les cérémonies publiques « avec les membres des conseils de préfecture, et « prendre part, avec voix consultative, aux délibé- « rations de ces conseils, lorsqu'ils y auront été « appelés par convocation spéciale du préfet. »

15. — Les conseils de préfecture ne peuvent prendre aucune délibération, si les membres ne sont pas au moins au nombre de trois. L'arrêté rendu par deux membres seulement devrait être réputé nul. (Voy. déc. 9 mars 1859, Bouveret). Le préfet, lorsqu'il assiste à la séance, complète le nombre nécessaire pour délibérer. (Arrêté du 19 fructid. an IX, art. 1er).

Le décret du 19 fructidor an IX ajoute :

« Art. 2. En cas de partage ou d'insuffisance du nombre des membres du conseil, ils seront remplacés de la manière suivante :

« Art. 3. Les membres restant au conseil de préfecture désigneront, à la pluralité des voix, un des membres du conseil général du département, qui siégera avec ceux du conseil de préfecture, soit qu'il faille compléter le nombre nécessaire pour délibérer ou vider un partage. Le choix ne pourra jamais

tomber sur les membres des tribunaux qui font partie des conseils généraux de département (1).

« Art. 4. En cas de partage sur le choix du suppléant, la voix du préfet, s'il assiste à la séance, ou du plus ancien d'âge des conseillers, si le préfet n'est pas à la séance du conseil, aura la prépondérance.

« Art. 5. Si le préfet est absent du chef-lieu ou du département, celui qui le remplacera aura, dans tous les cas, voix prépondérante comme le préfet lui-même.

« Art. 6. Le service des suppléants au conseil de préfecture sera gratuit ; en cas de *récusation*, maladie ou partage, ou en cas d'absence, le suppléant aura droit, proportionnellement au temps de son service, à la moitié du traitement de celui qu'il remplacera. »

Un décret du 16 juin 1808 a, d'ailleurs, prévu le

(1) La désignation de l'arrêté est précise et doit être rigoureusement suivie. Le conseil d'Etat pose en principe que les dispositions des lois relatives à la composition des tribunaux sont toutes d'ordre public et décide, en conséquence, que l'appel d'un conseiller d'arrondissement à titre de suppléant, même en l'absence de membres du conseil général, vicie la composition du conseil de préfecture et constitue une cause de nullité de la décision. (Voy. décr. 11 août 1849, Lara-Minot.)

D'un autre côté, il ne souffre pas qu'on étende l'incompatibilité établie pour les membres des tribunaux, aux avoués, fonctionnaires attachés aux tribunaux, mais qui n'en font pas partie. (Voy. décr. 24 août 1849, Porral.)

Mais il subordonne l'aptitude des membres du conseil général à la prestation du serment auquel ils sont soumis, après leur élection ou réélection. (Voy. décr. 13 juin 1862, él. de Clarac ; 11 déc. 1862, él. de Monein). C'est l'application du principe proclamé par le décret du 8 mars 1852, que nul fonctionnaire ne peut faire acte de ses fonctions s'il n'a préalablement prêté serment.

cas d'empêchement de la totalité des membres des conseils de préfecture ; il dispose :

« Art. 1er. Les membres des conseils de préfecture, qui, tous à la fois, seraient forcément empêchés d'exercer leurs fonctions, seront suppléés par un égal nombre de membres du conseil général, autres que ceux qui seraient en même temps juges dans nos tribunaux.

« Art. 2. Seront désignés par notre ministre de l'intérieur les membres du conseil général, sur la présentation du préfet. »

Il faut ajouter à ces dispositions celle de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui porte :

« Lorsque le préfet assistera au conseil de préfecture, il présidera : en cas de partage, il aura voix prépondérante. »

Nous chercherons à prévoir les difficultés que peut comporter l'application de ces dispositions, lorsque nous nous occuperons des décisions que le conseil de préfecture est appelé à rendre en matière contentieuse ; il importe seulement de faire remarquer ici que la loi de 1865 a expressément maintenu l'arrêté de l'an IX et le décret de 1808. (Art. 6.)

SECTION DEUXIÈME.

DES CONSEILS DE PRÉFECTURE CONSIDÉRÉS COMME TRIBUNAUX.

Art. I. — Juridiction des conseils de préfecture.

16. — Les conseils de préfecture ont une juridiction propre.
17. — Leur pouvoir juridique ne diffère point de celui déposé aux mains des juges civils.
18. — La juridiction administrative est tantôt ordinaire et tantôt extraordinaire.

16. — Les conseils de préfecture sont investis d'une juridiction propre: ils rendent la justice en vertu d'une délégation. Sous ce rapport, l'autorité qui leur appartient est d'un ordre plus relevé que celle du conseil d'Etat, puisque cette assemblée donne simplement des avis qui ne reçoivent le caractère de *décisions* que de l'approbation du chef de l'Etat.

17. — Envisagé dans son essence, le pouvoir de juridiction exercé par les conseils de préfecture ne se distingue pas du pouvoir attribué aux tribunaux chargés de la justice ordinaire. Ces conseils, en effet, examinent, vérifient, apprécient les faits et appliquent la loi en prononçant une décision dont la force et l'autorité ne le cèdent en rien à la force et à l'autorité des jugements émanés des tribunaux ordinaires.

18. — La juridiction administrative procède, nous l'avons vu, du principe même de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire; et il est rationnel d'en conclure que la justice administrative n'a rien d'exceptionnel.

Une distinction cependant est nécessaire. Sans doute, pour toutes les matières du *contentieux administratif*, il est vrai de dire que la juridiction administrative a trait à des contestations qui n'ont jamais appartenu aux tribunaux ordinaires, et que par conséquent elle ne peut être considérée comme extraordinaire ou exceptionnelle. Mais les matières du contentieux administratif ne constituent pas à elles seules le domaine de la justice administrative. Des lois spéciales dictées tantôt par des motifs politiques, comme celle du 27 avril 1825 sur les émigrés, celle du 9 ventôse an XII et 9 brumaire an XIII, sur les partages de biens communaux, et celle du 28 pluviôse an VIII sur les domaines nationaux; tantôt par des motifs d'utilité générale, d'intérêt public, comme celle du 28 pluviôse sur les contestations en matière de travaux publics, celle du 30 floréal an X sur les contestations relatives au droit de navigation intérieure, ont expressément attribué aux juges administratifs la connaissance de certaines causes étrangères à la sphère administrative, et qu'il a fallu détacher du domaine de l'autorité judiciaire. Or, il est bien incontestable que, relativement à ces matières, la juridiction administrative n'a sa raison d'être que dans une attribution expresse, qu'elle s'applique à des contestations dont les tribunaux ordinaires connaissaient, et qu'elle est essentiellement extraordinaire ou exceptionnelle. On est donc amené à reconnaître que dans la sphère de la justice administrative, aussi bien que dans la sphère de la justice civile, il se rencontre des juges ordinaires et des juges d'exception.

19. — Les jurisconsultes et les publicistes qui, les

premiers, ont mis cette vérité en lumière, n'hésitent point à signaler le conseil de préfecture comme le juge ordinaire en matière administrative. A défaut de la lettre même de la loi, le langage de l'orateur du gouvernement qui déclare dans l'exposé de ses motifs, *qu'il a paru nécessaire de remettre le contentieux de l'administration à un conseil de préfecture, pour ménager au préfet le temps que demande l'administration*, vient à l'appui de cette doctrine. Nous avons nous-même cru pouvoir nous prévaloir pour la confirmer, d'un décret du 6 décembre 1813, rendu à l'occasion d'une affaire particulière et néanmoins inséré au bulletin des lois.

Cependant, elle ne paraît pas avoir jamais eu la sanction de la jurisprudence. Le rapport que nous avons déjà cité ne laisse pas d'illusion sur ce point. L'auteur de ce remarquable travail, après avoir reproduit textuellement l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse (1), poursuit en ces termes :

(1) L'art. 4 de la loi du 28 pluviôse porte :
— « Le conseil de préfecture prononcera :
« Sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leurs cotes de contributions directes ;
« Sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés ;
« Sur les réclamations des particuliers qui se plaignent de torts et dommages, procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration ;
« Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics ;
« Sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie ;

« En ce qui concerne les attributions contentieuses, « on remarque que le texte de la loi ne se trouve pas « complètement en rapport avec l'intention annoncée « par l'orateur du gouvernement, de remettre dans « chaque département, le jugement *du contentieux* « *dans toutes les parties de l'administration* à un conseil « de préfecture, et d'en exonérer le préfet, pour lui « ménager le temps que réclame l'administration « active. En effet, d'après son texte, la loi du 28 plu- « viôse an VIII se borne à investir les conseils de pré- « fecture des attributions contentieuses qui appar- « tenaient précédemment aux administrations dépar- « tementales, dans certains cas prévus par quelques « lois spéciales de juridiction (1). Quant aux attribu- « tions de même nature, qui se trouvaient éparses « dans les lois générales sur les corps administratifs « ou dans les lois particulières à certains services « publics, on ne prit soin ni de les rechercher pour « en insérer la nomenclature dans la loi du 28 plu- « viôse, ni de les mentionner d'une manière générale « dans cette loi, pour les transporter au conseil

« Sur les demandes qui seront présentées par les communautés « des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider ;

« Enfin, sur le contentieux des domaines nationaux. »

(1) « Ainsi, le contentieux des contributions directes et des « travaux publics était attribué aux administrations des dépar- « tements par la loi des 7 et 11 septembre 1790 ; ces mêmes ad- « ministrations prononçaient sur les difficultés relatives à la « grande voirie, d'après la loi des 7 et 14 octobre 1790, et sur le « contentieux des domaines nationaux, d'après les lois des 27 no- « vembre et 1er décembre 1790, 1er fructidor an III, 29 vendé- « miaire an IV, et l'arrêté du gouvernement du 2 nivôse an VI. »

« de préfecture. Encore moins s'expliqua-t-on sur
« les litiges qui, dans le mouvement des affaires, et
« en dehors des cas spécialement prévus par la loi,
« pouvaient naître des réclamations dirigées, soit
« contre les actes des administrations municipales,
« soit contre les actes des préfets.

« Qu'est-il arrivé de là ?

« Dans la pratique, lorsque le conseil d'Etat a rencontré, dans les lois antérieures à celle du 28 pluviôse, des dispositions qui attribuaient aux administrations départementales tout à la fois l'administration et le contentieux, il s'est cru autorisé, par les principes développés dans l'exposé des motifs prononcé le 18 pluviôse, à faire le partage des attributions entre le préfet et le conseil de préfecture, en réservant à l'un l'action administrative, à l'autre le jugement du contentieux. C'est ainsi, notamment, qu'a eu lieu l'application de la loi du 6 frimaire an VII sur les bacs et bateaux de passage ; de la loi du 10 juin 1793 sur le partage des biens communaux et de leurs fruits ; de la loi des 15-28 mars 1790, en ce qui concerne les bâtiments affectés aux halles et marchés. Ainsi s'expliquent plusieurs décisions qui ont donné lieu à des interprétations diverses, et particulièrement un décret du 6 décembre 1813, qui, bien que rendu au contentieux dans une espèce particulière, a été inséré au *Bulletin des lois*, et auquel, par cela même, les jurisconsultes et les publicistes ont dû attacher une plus grande importance.

« Voici le texte de ce décret :

« Vu la requête du sieur Leseigneur et de la dame

« veuve d'Hericy, tendant à ce qu'il nous plaise annu-
« ler un arrêté du préfet du département de la Seine-
« Inférieure, du 27 août 1812, homologatif du rapport
« des experts chargés d'estimer le prix de la location
« annuelle des halles et foires de Doudeville ; — Vu
« le dit arrêté ; — Vu la requête en réponse, du
« maire de la commune de Doudeville ; ensemble,
« toutes les pièces respectivement produites dans
« cette affaire ;

« Considérant que, *d'après la loi du 28 pluviôse an VIII*
« *et autres lois postérieures, le préfet est chargé de l'admi-*
« *nistration, et que, dès lors, il doit seul statuer sur toutes*
« *les matières qui sont purement d'administration ; mais*
« *que les conseils de préfecture sont institués pour pro-*
« *noncer sur toutes les matières contentieuses adminis-*
« *tratives, qu'ainsi la compétence de chacune de ces deux*
« *autorités doit se déterminer d'après la nature ou conten-*
« *tieuse ou purement administrative de la question proposée ;*

« Considérant, dans l'espèce particulière, qu'à la
« vérité le préfet avait le droit d'approuver l'exper-
« tise, si les parties eussent été respectivement d'ac-
« cord ; mais que, puisqu'il existait, au contraire, un
« débat entre elles sur les bases de l'estimation, il
« aurait dû renvoyer l'examen de cette question con-
« tentieuse au conseil de préfecture ;

« Notre conseil d'Etat entendu, nous avons décrété
« et décrétons ce qui suit :

« Art. 1er. L'arrêté du préfet du département de la
« Seine-Inférieure, du 27 août 1812, est annulé pour
« cause d'incompétence, et les parties sont renvoyées
« devant le conseil de préfecture du même départe-
« ment. »

« Il serait facile de multiplier les exemples; celui-« ci suffit pour montrer comment le gouvernement « et le conseil d'Etat ne se sont pas crus liés par les « termes de la loi de l'an VIII, quant à l'étendue de la « juridiction des conseils de préfecture, en ce qui con-« cernait les attributions contentieuses données par les « lois antérieures aux administrations de département.

« Mais il ne faut pas tirer du décret du 6 décembre « 1813 et des décisions analogues qu'on peut rencon-« trer dans la jurisprudence du conseil d'Etat, des « conséquences qui dépassent leur véritable portée. « Jamais, dans le conseil d'Etat, la loi du 28 pluviôse « n'a été entendue en ce sens, que les conseils « de préfecture fussent constitués, d'une manière « générale, juges du contentieux administratif en « première instance, de telle sorte que, s'il s'élève « un litige à l'occasion d'un acte de l'autorité muni-« cipale ou du préfet, la connaissance de ce litige « leur appartienne, à moins qu'elle n'ait été spécia-« lement attribuée à une autre autorité. Au contraire, « dans la pratique, on a toujours tenu pour maxime « certaine que les conseils de préfecture n'avaient « que des attributions spéciales et déterminées, et, « qu'en dehors des cas dont la connaissance leur était « expressément réservée, il y avait lieu, dans le « silence de la loi, et par application des principes « généraux sur l'organisation administrative, de sou-« mettre au préfet les litiges qui peuvent naître des « réclamations contre des actes faits par les adminis-« trations municipales, et aux ministres (chacun « selon ses attributions) les litiges qui résulteraient « des réclamations contre les actes des préfets.

« Du reste, ce n'est pas seulement par les attribu-
« tions contentieuses qui sont restées aux préfets et
« aux ministres que la juridiction des conseils de
« préfecture se trouve limitée ; il ne faut pas oublier
« qu'il existe dans les départements, à côté des con-
« seils de préfecture, quelques autres juridictions
« administratives : telles sont les commissions spé-
« ciales pour les desséchements et autres travaux
« d'utilité commune, les conseils de révision pour le
« recrutement de l'armée de terre, les conseils de
« recensement et les jurys de révision pour la garde
« nationale, les conseils académiques et les tribunaux
« de prises maritimes. »

Ce passage est aussi clair que positif. Il nous réduit à abandonner la doctrine qui faisait du conseil de préfecture le juge ordinaire du contentieux administratif. Nous tenons, désormais, pour certain que, dans la jurisprudence, la lettre de la loi du 28 pluviôse a prévalu sur les inductions que, fort de l'autorité de jurisconsultes aussi graves que MM. Macarel et Dalloz, nous avions cru pouvoir tirer de l'intention exprimée dans l'exposé des motifs.

20. — Reste la question de savoir si les rédacteurs de la loi de pluviôse ne se sont pas arrêtés devant des craintes dont l'expérience et le progrès des idées ont pu faire justice, et si, dans les réformes réclamées par l'opinion publique, on ne devrait pas revenir sur les dispositions de l'art. 4 de la loi de pluviôse an VIII, pour constituer les conseils de préfecture juges ordinaires de première instance en matière administrative, et déclarer que les litiges administratifs, *qui ne*

sont pas expressément attribués par la loi à une autre autorité, leur seront déférés.

Cette question qui avait été portée une première fois, en 1847, devant le conseil d'Etat, a été examinée de nouveau par ce conseil en 1851. Le rapport explique d'abord qu'il ne s'agit pas de contester aux ministres le droit de connaître des réclamations suscitées par leurs propres actes, mais seulement de savoir si les recours contre les arrêtés des préfets, jusqu'alors formés devant les ministres, ne le seront pas désormais devant les conseils de préfecture, lorsque la matière sera contentieuse; et il rend compte du débat dont elle a fait l'objet, ainsi qu'il suit :

« Les partisans de cette innovation disent : C'est un « principe en matière de juridiction, que les juges « doivent être rapprochés des justiciables. N'est-il « pas naturel de faire juger, dans les départements, « les litiges qui naissent à l'occasion des actes de « l'administration locale? N'est-ce pas le but qu'on « se proposait, en l'an VIII, lors de l'institution des « conseils de préfecture? Les décisions de ces conseils « sont susceptibles d'appel devant le conseil d'Etat, « de la part de l'administration comme des particu- « liers; n'est-ce pas tout ce qu'exige l'intérêt du gou- « vernement? Pourquoi les habitants des départe- « ments seraient-ils obligés d'aller chercher un juge « de premier degré, à Paris, parmi les différents mi- « nistres, et à démêler leurs compétences, souvent « indéterminées, quand ils pourraient trouver, sans « sortir de chez eux, un juge unique et certain? Le

« ministre, d'ailleurs, statue sans instruction régu-
« lière ; il n'entend que le préfet ; de là vient qu'a-
« près sa décision il est souvent nécessaire de former
« un autre recours devant le conseil d'Etat. Tout
« dans ce système est illogique. Ainsi, le conseil de
« préfecture prononce sur les difficultés relatives aux
« élections départementales et municipales ; il peut
« annuler les opérations électorales, sauf recours au
« conseil d'Etat ; mais, lorsqu'un conseiller général
« ou municipal est déclaré démissionnaire par le
« préfet, s'il y a contestation sur l'application de la
« loi, le citoyen qui défend le titre qu'il tient des
« électeurs est obligé de réclamer devant le ministre
« de l'intérieur, pour venir ensuite devant le conseil
« d'Etat. En matière de chemins vicinaux, le conseil
« de préfecture connaît des contestations entre l'ad-
« ministration et les particuliers sur les prestations,
« dont le rôle est rendu exécutoire par le préfet ;
« sur les extractions de matériaux et les dommages
« provenant de l'exécution des travaux approuvés
« par le préfet ; mais, quand il s'agit de la reconnais-
« sance d'un ancien chemin et de ses limites, l'arrêté
« du préfet ne peut être attaqué que devant le mi-
« nistre de l'intérieur, toujours sauf recours au con-
« seil d'Etat. Comment expliquer raisonnablement
« de telles anomalies ? On pourrait en citer d'autres ;
« mais n'est-ce pas assez pour prouver qu'il faut éta-
« blir, pour toutes les matières contentieuses, la règle
« qui existe déjà pour plusieurs, c'est-à-dire le re-
« cours contre les arrêtés du préfet devant le conseil
« de préfecture ?

« C'est précisément, a-t-on répondu, parce que déjà

« les conseils de préfecture prononcent, dans des cas « assez nombreux, sur les arrêtés des préfets, qu'il « importe de ne pas étendre en ce sens leur juridic- « tion, sous peine d'altérer les rapports que la loi a « voulu établir entre les deux autorités. Aujourd'hui, « vis-à-vis du préfet, le conseil de préfecture est une « autorité parallèle, peut-être, à certains égards, « subordonnée ; il deviendrait autorité supérieure le « jour où il aurait le pouvoir de réformer toutes les « décisions du préfet qui toucheraient aux matières « contentieuses. Et combien de difficultés, de débats « sur le caractère contentieux ou non des réclama- « tions ! On peut éviter ces embarras en continuant « à ne donner au conseil de préfecture que des attri- « butions déterminées. Le recours devant les mi- « nistres, qui a l'avantage d'être plus conforme aux « règles et aux idées admises sur la hiérarchie, pré- « sente-t-il, d'ailleurs, tant d'inconvénients ? En réa- « lité, les administrations centrales statuent aussi « promptement sur les réclamations des parties que « les conseils de préfecture, déjà surchargés d'attri- « butions ; placées en dehors des influences locales, « elles sont dans des conditions favorables d'impar- « tialité ; enfin, plus rapprochées du conseil d'Etat, « avec lequel leurs rapports sont de tous les instants, « elles sont mieux pénétrées que les conseils de pré- « fecture de l'esprit de sa jurisprudence, et les déci- « sions qu'elles rendent épargnent souvent aux parties « un recours devant la juridiction supérieure. Du « reste, ceux qui refusent de constituer, d'une ma- « nière générale, les conseils de préfecture juges du « contentieux administratif en première instance,

« n'entendent pas s'opposer à ce que le législateur « décide qu'à l'avenir on pourra déférer aux conseils « de préfecture les arrêtés des préfets, dans certains « cas pour lesquels le recours doit être porté devant « les ministres dans l'état actuel de la législation. « On demande seulement qu'il ne soit donné d'attri- « butions nouvelles au conseil de préfecture, qu'après « un examen spécial pour chaque cas, ainsi qu'on l'a « fait jusqu'à présent.

« Le conseil d'Etat a pensé que cette dernière ma- « nière de procéder devait être préférée. »

Au cours de la discussion de la loi de 1865, ces principes n'ont pas été remis en question.

21. — Cette loi dispose « qu'à l'avenir, seront por- « tées devant les Conseils de préfecture toutes les « affaires contentieuses dont le jugement est attribué « au préfet en conseil de préfecture, sauf recours au « conseil d'Etat. » (art. 11.). (1).

Ce changement est important mais il est le seul que la loi de 1865 ait fait subir à la compétence ; il faut donc, pour étudier les attributions du conseil de préfecture, nous attacher à l'état de choses existant et aborder successivement les lois spéciales qui les ont déterminées.

22. — *Ateliers dangereux, insalubres ou incommodes.* — Les conseils de préfecture connaissent des oppositions aux autorisations accordées pour des ateliers de première ou de seconde classe (Voy. décrets des 15 octobre 1810, art. 7, et 25 mars 1852, art. 2), des

(1) Voyez notamment, l'art. 136 du décret du 17 mai 1809 sur les octrois, et les art. 49, 70 et 78 de la loi du 28 avril 1816 sur les contributions indirectes.

réclamations contre les refus d'autorisation pour des ateliers de troisième classe, et des oppositions aux autorisations accordées pour des établissements de cette même classe. (Voy. décr. 15 octobre 1810, art. 8.) Je me borne à faire mention de l'attribution relative aux ateliers insalubres, parce que cette matière sera le sujet d'un chapitre spécial.

23. — *Baux administratifs.* — Les baux administratifs ont pour objet les biens qui font partie du domaine de l'Etat, ou ceux appartenant aux établissements placés sous la tutelle du gouvernement.

Dans l'origine, l'autorité administrative se réservait la connaissance de toutes les difficultés qui se rattachaient à l'interprétation et à l'exécution de ces baux. Elle se prévalait de ce que ces actes interviennent sous forme de procès-verbaux d'adjudication, pour en conclure que les contestations auxquelles ils donnaient lieu appartenaient au contentieux administratif, et, à ce titre, tombaient sous l'empire de la juridiction des conseils de préfecture. Plus tard, on a reconnu que la forme des contrats ne changeait pas leur nature. La jurisprudence tient aujourd'hui pour constant que l'interprétation des baux passés par l'administration ne peut, en principe général, être donnée que par les tribunaux ordinaires. (Voy. ordon. du 20 nov. 1840, ministre de la marine.)

C'est d'après ce principe que l'on porte devant les juges civils les contestations en matière de baux consentis par les communes, pour la perception des droits de pesage et de mesurage. (Voy. ordon. du 18 oct. 1833, Boyer.)

Mais il ne faut pas perdre de vue que la compé-

tence des tribunaux civils est dominée, en cette matière, comme dans toutes les autres, par la règle de la séparation des pouvoirs. Si la difficulté avait trait à la régularité et, par suite, à la validité des actes émanés de l'administration, il ne pourrait appartenir d'en connaître qu'à l'autorité administrative.

Et ici ce ne serait pas le conseil de préfecture qui devrait être saisi, puisque nous savons que le conseil de préfecture n'a pas de compétence en dehors des attributions qu'il peut devoir à une disposition expresse et formelle de la loi. La question serait examinée et tranchée, sous le contrôle du ministre et sauf appel au ministre pris comme juge, par le chef de l'administration subordonnée. C'est ainsi qu'il a été jugé que la question de savoir si le procès-verbal d'adjudication d'un bail à ferme de droits de pesage, mesurage et jaugeage dans une commune, était revêtu des formes et remplissait les conditions prescrites pour sa régularité, n'était pas du ressort des tribunaux civils et que, dans le silence des lois et réglements, ce n'était pas au conseil de préfecture, mais au préfet, sauf recours au ministre de l'intérieur, qu'elle devait être soumise. (Voy. décr. 17 mai 1851, Daumas).

24. — L'art. 2 de l'arrêté du 3 floréal an VIII porte, relativement aux baux à ferme des eaux minérales de l'Etat, que « à défaut de paiement du prix du bail, ou « de l'exécution des clauses y contenues, il pourra « être résilié par le conseil de préfecture et réadjugé « à la folle enchère du fermier. » Le conseil de préfecture doit sa compétence pour connaître de l'exécution de ce genre de baux, à un texte exprès et formel.

25. — L'art. 11 de l'arrêté du 6 nivôse an XI, relatif aux baux à ferme des eaux minérales appartenant aux communes, pourvoit non-seulement aux adjudications, mais aussi à la conservation des sources et à l'entretien et aux réparations des établissements de bains et dépendances, dispose que les droits de propriété des communes sur les sources minérales seront discutés et réglés, en cas de contestation des communes avec l'Etat, par devant les conseils de préfecture, déclare simplement, quant aux sources exploitées par les particuliers qui en sont propriétaires, qu'ils seront tenus de se conformer aux réglements de police des eaux minérales, de pourvoir au traitement de l'officier de santé commis à l'inspection de leurs établissements, et de faire approuver par le préfet le tarif du prix des eaux, et se termine par un art. 11, ainsi conçu : « Seront au surplus observés, « pour toutes les eaux minérales, et pour le débit et « la vente des eaux hors la source, les arrêtés des « 23 vendémiaire an VI, 29 floréal an VII et 3 floréal « an VIII, dans tous les articles non rapportés ou mo- « difiés par le présent. »

M. Serrigny avait pensé qu'on pouvait s'autoriser de cette disposition pour soutenir que les sources des communes étaient assimilées à celles de l'Etat quant à la compétence instituée par l'arrêté de floréal an VIII. Mais le conseil d'Etat s'est refusé à souscrire à cette doctrine qui ne tendait à rien moins qu'à faire tomber dans l'attribution donnée au conseil de préfecture toutes les eaux minérales et, partant, celles mêmes appartenant à des particuliers, il a jugé que l'art. 11 de l'arrêté du 6 nivôse an XI n'avait pour

objet que d'étendre à toutes les eaux minérales les articles des arrêtés des 3 vendémiaire an VI, 29 floréal an VII et 3 floréal an VIII, qui prescrivent des mesures relatives à la police des eaux, et au débit et à la vente des eaux hors la source ; que, dès lors, le conseil de préfecture n'est pas compétent pour connaître de l'exécution des baux des eaux minérales appartenant aux communes. (Voy. décr. 20 juin 1861, Morel).

26. — Le conseil d'Etat n'a pas fait difficulté, en 1854, de connaître de l'exécution de conditions imposées aux adjudicataires de l'exploitation des eaux et boues thermales de Saint-Amand, appartenant au département du Nord (décret 6 avril 1854, Bouvelle); et bien que la question de compétence n'eût pas été soulevée devant lui plus que devant le conseil de préfecture, il aurait dû se déclarer incompétent d'après le principe consacré relativement aux eaux thermales appartenant aux communes ; la compétence, en effet, est d'ordre public, et on ne voit pas de distinction à établir entre les départements et les communes en ce qui a trait à l'arrêté de nivôse an XI. Il est à remarquer, toutefois, que le contrat qualifié de concession stipulait, notamment, à la charge des concessionnaires, l'obligation d'ajouter à l'établissement des constructions nouvelles dont la dépense était évaluée à 95,000 fr., et de maintenir les bâtiments anciens et leurs dépendances en bon état d'entretien et de réparation ; que c'est précisément sur l'accomplissement de ces conditions que portait la contestation, et que le conseil d'Etat a pu se laisser entraîner à voir là une difficulté relative à un marché de travaux.

27. — Pour les bacs et bateaux, le conseil d'Etat,

après avoir hésité longtemps, a considéré que les contestations entre l'Etat et les fermiers des bacs intéressaient, à la fois, la grande voirie et la police de la navigation, et en a conclu qu'elles devaient être soumises à la juridiction administrative. (Voy. décret sur conflit du 7 nov. 1850, Perriat.) Or, il faut pousser la conclusion plus loin et dire que c'est au conseil de préfecture à en connaître. L'art. 31 de la loi du 6 frimaire an VII, visé par le tribunal des conflits, est décisif en ce sens, puisqu'il attribue tout ce qui concerne la police des passages d'eau aux administrations centrales. (Voy. décr. 22 déc. 1859, Canouet).

28. — Je n'ai pas à me préoccuper ici des attributions du conseil de préfecture pour ce qui se rapporte soit aux bois de l'Etat ou des communes, soit aux biens communaux et aux services publics à la charge des communes, soit aux hospices et établissements de bienfaisance, soit aux mines; les observations qu'elles comportent, trouveront leur place dans les chapitres que nous consacrerons aux bois et forêts, aux communes, aux hospices et aux mines.

29. — *Boucherie dans le département de la Seine.* — On lit dans l'art. 32 du décret du 6 février 1811 : « En cas de contestation entre le caissier et les bouchers, herbagers, forains, employés et autres agents des marchés ou de la caisse (de Poissy), la difficulté sera soumise au directeur, qui prononcera : sa décision sera exécutée provisoirement, sauf, de la part des parties, le recours *au préfet de la Seine et au conseil de préfecture.* »

M. de Cormenin (t. I, p. 29) pense que ces mots, *au préfet de la Seine et au conseil de préfecture,* renferment une faute de copiste ou de typographie, et, qu'on a

voulu saisir *le préfet, en conseil de préfecture.* Mais la rectification que propose M. Serrigny nous semble plus conforme aux principes. Nous croyons qu'il faut admettre avec lui « que le rédacteur du décret « a voulu désigner le conseil de préfecture, et qu'il « a employé la locution dont se servent tous les « jours les praticiens qui présentent des requêtes « à ce conseil, et qui les adressent *au préfet et aux* « *membres du conseil de préfecture.* Le préfet figure « ici comme président du conseil dont il fait partie. « Cela doit être ainsi : car il s'agit d'une matière « véritablement contentieuse, et le directeur de la « caisse rend une décision provisoire, comme le « maire dans le cas de l'art. 38 du décret du 23 juin « 1806. »

30. — *Contributions et taxes.* — Nous verrons lorsque nous traiterons des contributions, que tout le contentieux des contributions directes, c'est-à-dire des contributions foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, et enfin de la taxe représentative des droits de mutation pour les biens de main-morte, tombe dans le domaine du conseil de préfecture par la force des art. 4 de la loi du 28 pluv. an VIII, 28 de la loi du 21 avril 1832, et 2 de celle du 20 février 1849.

« Les conseils de préfecture prononcent également « sur les réclamations contentieuses concernant un « assez grand nombre de taxes qui sont assimilées « aux contributions directes : telles sont, par exem- « ple, les taxes pour travaux relatifs au curage des « canaux et rivières non navigables, et pour l'entre- « tien des digues et ouvrages d'art qui y correspon-

« dent (Voy. L., 14 flor. an XI, art. 4.), les taxes pour « travaux de salubrité et de dessèchement (Voy. L. « 16 sept. 1807, art. 57.), les taxes pour l'assèche- « ment des mines (Voy. L. 27 avr. 1838, art. 5.), les « redevances sur les mines (Voy. L. 21 avr. 1810, art. « 27 et 37.), les prestations et subventions spéciales « pour l'entretien des chemins vicinaux (Voy. L. du « 28 juillet 1824, art. 5 et 7; 21 mai 1836, art 14.), « les taxes pour le pavage des rues (Voy. avis du « conseil d'Etat, 3 mars 1807 et L. 18 juillet 1837, « art. 14.), les taxes pour la vérification des poids et « mesures (Voy. L. du 1er vendém. an IV; arrêté du « 13 brum. an IX; ord. du 18 mai 1838 et 17 avril « 1839), les taxes pour les dépenses des bourses et « chambres de commerce (Voy. L. du 20 vent. an IX; « arrêté 12 brum. et 3 niv, an XI; décret du 23 sept. « 1806; ord. du 25 avril 1844), les taxes pour la ré- « tribution des médecins-inspecteurs, soit des éta- « blissements d'eaux minérales naturelles, soit des « bains, fabriques et dépôts d'eaux minérales (Voy. « arrêtés des 29 flor. an VII, 3 flor. an VIII, et 6 niv. « an XI; loi de finances, 2 août 1829, art. 1er; L. 21 « avril 1832, art. 2.), les droits établis pour frais de « visites chez les pharmaciens, droguistes et épiciers « (Voy. décret du 25 thermidor an XI; L. 15 mai 1818, « art. 87.), les taxes d'arrosage (Voy. L. du 15 avr. « 1844, art. 23), la rétribution des instituteurs pri- « maires (Voy. L. des 28 juin 1833, art. 14; 15 mars « 1850, art. 41). » (Voy. le rapport de M. Boulatignier sur le livre IVe de la loi sur l'administration intérieure.)

31. — *Dessèchement de marais.* — La loi du 16 septem-

bre 1807 assimile expressément aux grandes routes et canaux, sous le rapport de la répression des contraventions, les ouvrages affectés aux dessèchements (art. 27). Le conseil de préfecture exerce donc, en ces matières, la juridiction réglée par la loi du 29 floréal an X, pour les objets de grande voirie.

Ce n'est pas tout: suivant l'article 20 de la même loi du 16 septembre 1807, « le rôle des indemnités « sur la plus-value est arrêté par la commission et « *rendu exécutoire par le préfet.* » D'après l'article 27, « la conservation des travaux de dessèchement, etc., « *est commise à l'administration publique.* » Il faut conclure de là que les difficultés qui s'élèveraient sur le recouvrement de ces sommes, devraient être portées devant le conseil de préfecture, comme en matière de contributions directes. (Voy. *supra*, n° 30.) C'est la conséquence qu'en a tirée un décret du 21 février 1814, article 27, (Voy. M. Serrigny. t. III, p. 112, n° 1216.)

32. — *Domaines de l'Etat.* — Il est de jurisprudence que le *contentieux des domaines nationaux,* attribué au conseil de préfecture par la loi du 28 pluviôse an VIII, en vue des biens saisis et vendus sous l'empire des lois révolutionnaires, doit s'entendre de l'ensemble des immeubles qui composent le domaine de l'Etat. Le conseil d'Etat a constamment admis en principe que l'interprétation des actes de vente des immeubles compris dans le domaine de l'Etat et l'examen des questions qui se rattachent à leur exécution, appartenaient exclusivement à la juridiction administrative, sans aucune distinction entre les ventes opérées par suite des lois révolutionnaires et celles qui se font

journellement. (Voy. entre autres fort nombreuses, une ordonnance du 5 août 1841, ministre des finances.)

Cette doctrine est, à notre avis, entachée d'erreurs; mais nous n'en sommes pas moins réduit à l'accepter comme un fait.

33. — *Domaines nationaux.* — « On sait que la loi « du 28 pluviôse an VIII a chargé les conseils de pré- « fecture de prononcer d'une manière générale ***sur le*** « ***contentieux des domaines nationaux.*** Cette formule fut « calculée de manière à faire porter devant la juri- « diction administrative toutes les questions, même « celles de propriété, qui pouvaient s'élever à l'occa- « sion des ventes de biens nationaux. La raison poli- « tique avait fait déroger pour cette matière aux « principes de compétence admis depuis 1789. Avec « le temps, l'exception a cédé devant le principe, et « il est juste de reconnaître que les conseils de pré- « fecture, et surtout le conseil d'Etat, ont loyalement « contribué à ramener, successivement et selon que « les circonstances le permettaient, la compétence « administrative dans les limites du contentieux ad- « ministratif. On peut considérer comme éteinte cette « attribution, qui fut certainement la plus impor- « tante que les conseils de préfecture reçurent en « l'an VIII, et qui donna immédiatement de la con- « sistance à l'institution naissante. Toutefois, dans « l'état de la législation et de la jurisprudence, les « conseils de préfecture prononcent, à l'occasion, et « par interprétation des adjudications administra- « tives, sur les difficultés relatives aux ventes des « biens provenant du domaine de l'Etat, en ce qui ne

« touche pas les questions de propriété et de droit « commun (voy. loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4); « sur les contestations relatives à la validité et aux « effets des remboursements de rentes appartenant « à l'Etat (voy. loi des 28 oct., 5 nov. 1790, titre IV, « art. 20, 21 et 22; loi du 13 brum. an II, art. 4 et 5; « 8 floréal an III); sur les difficultés qui s'élèvent « entre l'Etat et les communes quant à la propriété « des sources d'eaux thermales. » (Voy. arrêté du 6 nivôse an XI, art. 9. Voy. le rapport précité de M. Boulatignier.)

34. — *Droit des pauvres sur les billets de spectacle.* — On sait qu'il est perçu au profit des pauvres un dixième des billets d'entrée dans les spectacles et les concerts quotidiens, et un quart de la recette brute dans les lieux de réunion ou de fête où l'on est admis en payant. (Voy. lois des 7 frim., 2 flor. et 8 therm. an V, 7 fruct. an VIII et 26 juin 1841, art. 27.)

L'arrêté du 10 thermidor an XI, dont l'objet est de pourvoir au recouvrement de ces taxes, prévoit les contestations en ces termes : « Les contestations qui « pourront s'élever dans l'exécution ou l'interpréta- « tion du présent arrêté, seront décidées par les pré- « fets en conseil de préfecture, sur l'avis motivé des « comités consultatifs établis en exécution de l'arrêté « du 7 messidor an IX, dans chaque arrondissement « communal, pour le contentieux des pauvres et des « hospices, sauf, en cas de réclamation, le recours au « gouvernement. » (Art. 3.)

C'est le préfet et non le conseil de préfecture qui se trouve dénommé dans cette disposition; mais sa rédaction, qui porte, à cet égard, l'empreinte d'une

confusion que nous signalerons en traitant des fonctions que le conseil de préfecture est appelé à remplir comme assemblée consultative, a reçu une rectification dans l'art. 3 du décret du 8 fructidor an XIII. On y lit que : « les *décisions rendues par les conseils de pré-* « *fecture*, dans les cas prévus par l'art. 3 de l'arrêté « du 10 thermidor an XI, seront, au surplus, exécu- « tées provisoirement, et sauf le recours au gouver- « nement réservé par cet article. »

Il reste donc entendu que la juridiction instituée par l'arrêté du 10 thermidor an XI, appartient au conseil de préfecture (1).

35. — *Élections.* — Le conseil de préfecture annule, s'il y a lieu, sur la dénonciation du préfet, les opérations des maires pour la formation des listes électorales. (Voy. loi du 15 mars 1849, art. 6). Il prononce à la requête, soit du préfet, soit des membres de l'assemblée électorale, sur la validité des élections municipales et départementales. La loi réserve cependant à la juridiction des tribunaux civils les réclamations fondées sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs membres élus. (Voy. loi 21 mars 1831, art. 51 et 52; L. 22 juin 1833, art. 50, 51 et 52; L. 7 juillet 1852, art. 2).

36. — Le conseil de préfecture connaît aussi et toujours sous la même réserve, des réclamations en matière d'inscription sur les listes du jury. (Voy. L. du 7 août 1848, art. 6).

(1) L'art. 11 de la loi du 21 juin 1865 a, d'ailleurs, transféré au conseil de préfecture les attributions du *préfet en conseil de préfecture* pour les matières contentieuses.

37. — *Menses épiscopales et cures.* — L'art. 26 du décret du 6 novembre 1813 veut que les contestations sur les comptes ou répartitions de revenus des biens des cures soient jugées par le conseil de préfecture. Ces biens étant frappés d'un usufruit au profit du titulaire, les revenus appartiennent à l'ancien titulaire jusqu'au jour de l'ouverture de la vacance, et au nouveau titulaire depuis le jour de sa nomination, sans préjudice des droits de la cure pendant la vacance. (Décret du 6 nov. 1813, art. 24).

Il en est de même des biens de l'évêché, sauf que c'est au profit du chef de l'Etat que les fruits se perçoivent durant le temps de la vacance (*ibid.*, art. 29). Nous croyons donc que le conseil de préfecture a mission de prononcer sur les contestations relatives aux revenus des évêchés, comme sur celles qui concernent les revenus des cures. L'art. 47 du décret, il est vrai, dit seulement que *les poursuites seront faites devant les tribunaux compétents,* mais la raison d'analogie est assez puissante pour faire supposer que l'on n'a entendu désigner par ces mots que le conseil de préfecture et le conseil d'Etat. (Voy. M. Serrigny, nº 820).

38. — *Servitudes militaires.* — La loi du 17 juillet 1819, dont l'objet est de régler les servitudes établies en vue de la défense du pays, sur les terrains situés dans le voisinage des places de guerre, dispose que « les contraventions seront constatées par les procès-« verbaux des gardes de fortifications, et réprimées « conformément à la loi du 19 mai 1802 (29 floréal « an X), relative aux contraventions en matière de « grande voirie. »

En cela, on n'a fait que se reporter à un principe dominateur, au principe que la garde et la conservation de toute dépendance du domaine public est de l'office de l'autorité administrative. Les conséquences de ce principe se retrouvent aussi dans l'art. 9 de la même loi de 1819. Cet article règle la délimitation du rayon de défense, prescrit notamment de notifier aux parties intéressées les distances et dimensions fixées par le plan et l'état descriptif dressé à cet effet, et ajoute : « Si, dans les trois mois de ladite notification, « les propriétaires intéressés réclament contre l'ap- « plication des limites légales, il sera statué à cet « égard, sauf tout recours de droit, *comme en matière « de grande voirie*, d'après une vérification faite sur « les lieux par les ingénieurs civils et militaires. » C'est là un renvoi à la disposition de la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4, § 5, qui place le contentieux en matière de grande voirie dans les attributions du conseil de préfecture, et qui procède de ce que le gouvernement agit alors en qualité d'administrateur plutôt qu'en qualité de propriétaire.

Cette analogie entre les règles de compétence que nous avons à signaler ici, et celles qui appartiennent au régime de la grande voirie, nous dispense d'ailleurs de tous développements ; ils viendront plus à propos lorsque nous traiterons de ce dernier objet.

39. — *Travaux publics.* — Dans le résumé des attributions du conseil de préfecture pour les matières contentieuses, que présente le rapport sur le livre IV de la loi sur l'administration intérieure, on fait un numéro *des travaux publics et marchés de fournitures* et on dit : « Les conseils de préfecture connaissent : des

« contestations entre l'administration et les entre-
« preneurs sur le sens et l'exécution des clauses de
« leurs marchés (voy. L. 28 pluv. an VIII, art. 4, § 2);
« des contestations entre les particuliers et l'admi-
« nistration ou les entrepreneurs qui la représentent,
« pour tous les torts et dommages résultant de l'exé-
« cution des travaux (autres, toutefois, que ceux qui
« entraînent la dépossession des immeubles), et no-
« tamment pour les dommages résultant des occu-
« pations temporaires de terrains, de fouilles et des
« extractions de matériaux (voy. L. des 28 pluv.
« an VIII, art. 4, § 3 et 4; 16 sept. 1807, art. 57;
« 21 mai 1836, art. 17); des contestations relatives à
« la confection des travaux pour le curage des canaux
« et rivières non navigables, et pour l'entretien des
« digues et ouvrages d'art qui y correspondent (voy.
« L. 14 floréal an XI, art. 4); des contestations entre
« l'administration et les riverains des fleuves et ri-
« vières, concernant l'indemnité due pour l'établisse-
« ment du chemin de halage (voy. décret du 22 jan-
« vier 1808); des contestations relatives à l'exécution
« des travaux d'assèchement des mines (voy. L.
« 27 avril 1838, art. 5); des demandes d'indemnité à
« payer par les propriétaires ou extracteurs de mines,
« à raison des travaux ou recherches antérieures à
« l'acte de concession (voy. L. 21 avril 1810, art. 46);
« des contestations relatives aux frais et honoraires
« dus aux ingénieurs des ponts et chaussées, lorsqu'ils
« sont intervenus, soit pour le réglement des usines
« et prises d'eau, soit pour la réparation des dom-
« mages causés par suite de contraventions aux lois
« et réglements sur la grande voirie (voy. décret

« 7 fructidor an XII, art. 75) ; des contestations sur « les marchés concernant la grande voirie (voy. L. « 28 pluv. an VIII, art. 4); des contestations sur les « marchés de fournitures passés par les préfets. (Voy. « décret 11 juin 1806 ; ord., 27 mai 1816). »

On a groupé dans ce passage, non-seulement ce qui rentre dans les travaux publics proprement dits, mais tout ce qui, en fait de travail ou de marchés, se rattache à l'un des services publics pour lesquels la compétence du conseil de préfecture est de règle générale (1). Chacun des objets indiqués dans cette nomenclature retrouvera d'ailleurs place, soit dans le chapitre que nous réservons pour les travaux publics, soit dans l'examen dont les divers services publics feront pour nous le sujet.

40. — Le conseil de préfecture connaît comme juge de police, des contraventions aux lois et réglements concernant : les routes, fleuves, canaux et ports maritimes de commerce (voy. L. 30 floréal an X et 30 mai 1851, art. 4, 9 et 17 ; décrets 22 janv. 1808, 16 déc. 1811, et 10 avr. 1812) ; la grande voirie dans la ville de Paris (voy. décret 27 oct. 1808 ; ordon. 24 déc. 1823) ; la conservation des travaux de dessèchement, des digues contre les torrents, rivières et fleuves, et des ouvrages à la mer (voy. L. 16 sept. 1807, art. 27 ; décret 10 avr. 1812) ; les servitudes imposées autour des places de guerre et des postes militaires

(1) Il y faut joindre les attributions conférées aux commissions spéciales de travaux de dessèchement et de travaux publics, dont la juridiction a été supprimée par la loi du 21 juin 1865, sur les associations syndicales.

dans l'intérêt de la défense du pays (voy. L. 17 juillet 1819, art. 11, et *suprà*, n° 25) ; les carrières et tourbières (voy. L. 21 avr. 1810, art. 50) ; les chemins de fer (voy. L. 15 juillet 1845, art. 11).

41. — En matière de comptabilité, « les conseils « de préfecture reçoivent et jugent les comptes des « receveurs des communes (voy. ord. 23 avr. 1823, « art. 6 ; L. 18 juillet 1837, art. 66) ; des octrois « (voy. ord. 15 juillet 1824, art. 1) ; des hospices « et autres établissements de bienfaisance (voy. ord. « 22 janv. 1831, art. 2 ; L. 18 juil. 1837, art. 66) ; des « économes des écoles normales primaires (voy. ord. « 7 juillet 1844), lorsque le revenu n'excède pas « 30,000 fr. et sauf recours à la cour des comptes.

« Les conseils de préfecture apurent aussi les « comptes des percepteurs chargés par les associa- « tions syndicales du recouvrement des fonds des- « tinés à l'exécution de travaux de dessèchement, de « curage, d'irrigation. (Voy. loi du 14 floréal an XI et « du 16 septembre 1807 ; instr. du ministre des « finances du 17 juin 1840, art. 540 ; du 23 janvier « 1844). Enfin, ils connaissent des comptabilités de « fait et occultes que doivent faire apurer les maires « et tous autres agents ou individus qui se sont in- « gérés, sans qualité, dans le maniement des deniers « communaux. (Voy. loi du 18 juillet 1837, art. 64). »

42. — « A cette nomenclature, il faut ajouter di- « verses attributions qu'on ferait difficilement entrer « dans les catégories qui ont été établies ci-dessus. « Ainsi, les conseils de préfecture connaissent..... « des recours formés par les parties intéressées « contre les décisions par lesquelles un conseil mu-

« nicipal a déclaré des logements insalubres, et a « ordonné, en conséqueuce, des mesures d'assai- « nissement. (Voy. loi du 13 avril 1850, art. 6). Il y a « plus, s'il est reconnu que le logement n'est pas « susceptible d'assainissement, et que les causes « d'insalubrité sont dépendantes de l'habitation elle- « même, l'autorité municipale peut, dans un délai « qu'elle fixe, interdire provisoirement la location de « ce logement à titre d'habitation; et l'interdiction « absolue peut être prononcée par le conseil de pré- « fecture, sauf recours au conseil d'Etat. (Voy. loi « du 13 avril 1850, art. 10). — En outre, les conseils « de préfecture prononcent.... sur les contraventions « aux lois et réglements touchant le bureau des « nourrices, à Paris, et sur les difficultés relatives au « recouvrement des rôles, pour la rétribution des « nourrices. (Voy. loi du 25 mars 1806, art. 2; décret « du 30 juin 1806, art. 5). » (Voy. le rapport précité).

43. — La loi du 31 mai 1865, sur la pêche, attribue aux conseils de préfecture le réglement des indemnités soit pour les interdictions de pêche, soit pour l'établissement d'*échelles* de passage dans les barrages existants dans les cours d'eau et créés avant la loi. (Art. 3).

44. — Il faut aussi mentionner, comme dépendance de la juridiction des conseils de préfecture, les contestations auxquelles donne lieu l'administration des monts-de-piété. (Voy. décr. 30 juin 1806, art. 120; mont-de-piété de Bordeaux, 10 mars 1807, art. 125, mont-de-piété de Marseille et décrets relatifs aux autres monts-de-piété.)

45. — Enfin, et pour ne rien omettre, un décret

du 30 prairial an XII a chargé le conseil de préfecture des Hautes-Pyrénées de prononcer, par application de la loi du 30 floréal an X, sur toute contravention à un arrêt du conseil du 6 mai 1732, qui a pour objet la conservation de l'établissement thermal de Barèges.

46. — Dans ce résumé des attributions conférées aux conseils de préfecture, j'ai fait en sorte de suivre comme pas à pas, le rapport de M. Boulatignier. Il m'a paru utile d'offrir le tableau des objets que le conseil d'Etat considère comme dépendant de la juridiction des conseils de préfecture, et je ne pouvais en placer la fidélité sous la garantie d'une autorité plus imposante que celle que le travail, que j'ai pris pour guide, emprunte à l'érudition de son auteur et à la sanction du conseil lui-même, qui l'a adopté. Les développements et la discussion viendront dans le cours de l'ouvrage ; nous n'avons voulu ici que rassembler les indications fournies par la loi et acceptées par la jurisprudence touchant la compétence des conseils de préfecture.

47. — Nous avons fait observer que dans le domaine des conseils de préfecture il se rencontrait, à côté des contestations qui rentrent dans le contentieux administratif, des matières détachées du domaine de l'autorité judiciaire. La compétence du conseil de préfecture ne prend sa source, pour les unes aussi bien que pour les autres, on l'a vu, que dans une disposition expresse et directe de la loi. La distinction n'est cependant pas à mettre en oubli pour qui veut se rendre compte de la marche de la jurisprudence.

M. de Cormenin disait des matières administratives,

en général, dans l'introduction qui accompagnait la première édition des *Prolégomènes* : « Il y entre beau-« coup de choses de convenance plutôt que de néces-« sité. Elles participent de la mobilité de l'adminis-« tration d'où elles sortent ; elles se teignent même « assez vivement des couleurs des différents régimes « politiques qu'elles traversent ; elles ne ressemblent « pas plus aux matières contentieuses des autres « pays, pour la forme et pour le fond, que l'adminis-« tration et le gouvernement lui-même. L'existence « de toutes ces matières n'est pas, d'ailleurs, de toute « durée. Elles sont, dans beaucoup de cas, sujettes à « se restreindre et à se modifier : elles finissent et « elles se renouvellent. »

Ces caractères ne sauraient convenir aux matières du contentieux administratif. L'attribution ou plutôt la réserve de ces matières à la juridiction administrative est consacrée, dans son principe, et mesurée, dans son étendue, par les lois qui ont établi les bases mêmes de l'ordre social ; elle ne peut éprouver de modification que par l'effet de changements apportés à la forme des institutions : en ce sens, elle est invariable. Mais ils rendent exactement les traits distinctifs des matières détachées du domaine de l'autorité judiciaire. Les attributions que la juridiction administrative a reçues à ce titre ne subsistent que sous l'influence des faits et des circonstances. Elles s'étendent, se restreignent, se transforment et se succèdent en suivant le sort des motifs qui les ont fait naître.

Telle est la force de ce fait juridique, qu'il agit puissamment sur l'esprit de la jurisprudence. Le juge,

à quelque ordre qu'il appartienne, est, en vertu d'un pouvoir inhérent à sa mission, appelé à s'inspirer de l'esprit de la loi pour concilier l'immutabilité de sa lettre avec le progrès des idées et des mœurs sociales. Or, n'est-il pas dans la nature des choses que ce pouvoir tende surtout à rendre aux principes du droit commun leur autorité, en les dégageant de l'atteinte qu'ils ont eue à supporter, à mesure de l'affaiblissement et de l'éloignement des raisons passagères qui l'ont motivée! Et n'est-ce pas là qu'il faut chercher la cause et en même temps la justification de variations qui, si elles témoignent d'une marche incertaine, témoignent aussi bien souvent d'une marche progressive!

Les attributions qui se rattachent à des motifs politiques sont naturellement celles dont la durée est la moins certaine et dont les limites sont les plus variables. Les lois des 9 ventôse an XII et 9 brumaire an XIII, sur les partages de biens communaux, celle du 28 pluviôse an VIII, sur le contentieux des domaines nationaux, offrent l'exemple de matières que des considérations politiques ont fait placer dans le domaine de la juridiction exceptionnelle des conseils de préfecture, et qui s'y trouvent encore.

Les attributions fondées sur des raisons d'utilité générale sont plus constantes et plus durables; car l'intérêt public, qui les justifie et les nécessite, tient à des rapports moins passagers. « C'est ainsi qu'il « sera toujours nécessaire de laisser les contestations « relatives aux entreprises de travaux publics à la « décision de l'autorité administrative, à cause de « l'ample développement de ces travaux, de leur

« bonne et durable confection, de l'urgence et de « l'opportunité de leur exécution, et des connaissan- « ces techniques de l'art. » (Voy. M. de Cormenin, introduction à la 1re éd. des *Prolégomènes*.)

48. — Le respect dû par les tribunaux à la compétence de l'autorité administrative, qu'elle dérive du principe général de la séparation des pouvoirs ou d'une attribution spéciale, se manifeste par un renvoi simple et définitif, quand elle embrasse le fond même de la demande. Dans le cas où elle n'a trait qu'à un incident soulevé dans un procès civil, les juges, retenant le fond, se contentent d'ordonner qu'il sera sursis à la décision jusqu'à ce que les parties aient fait prononcer par l'autorité administrative sur la question de son ressort.

49. — Il est bien évident qu'on ne peut saisir le conseil de préfecture, en vertu d'une stipulation privée, d'une question du domaine des juges civils. (Voy. ordon. 31 déc. 1831, Benard.)

Généralisons la règle.

50. — Le conseil d'Etat n'admet pas qu'il soit jamais loisible aux parties de déroger à la compétence du juge spécialement désigné par la loi. Que le litige se produise dans la sphère du contentieux administratif ou qu'il ait trait à un objet détaché du domaine des tribunaux du droit commun ; que le juge soit le ministre ou le conseil de préfecture, ou même le préfet, les conventions des parties ne sauraient prévaloir contre les dispositions du législateur. Le principe que les juridictions sont d'ordre public, est, en jurisprudence administrative, fondamental et absolu (1).

(1) En matière civile, on admettait autrefois que l'on pouvait

Le même principe sert de base à ces deux règles, également certaines, que les parties peuvent proposer l'exception d'incompétence à raison de la matière en tout état de cause, sans que l'une soit en droit d'opposer à l'autre sa renonciation à l'invoquer, et que, dans le silence des deux parties, le juge est obligé, sous peine de violer la loi, de déclarer son incompétence d'office et de se dessaisir de la cause.

51. — L'étendue territoriale dans laquelle chaque conseil de préfecture a à exercer son pouvoir de juridiction est circonscrite par les limites du département. (5 juillet 1851, Barbier.)

La compétence, sous ce rapport, se réglera par l'application des règles du droit civil. Le juge considérera la nature de l'action et prononcera en raison du domicile ou de la résidence du défendeur, ou en raison du lieu où se sera passé le fait, ou de celui de la situation de l'immeuble faisant l'objet du litige (1).

Mais les dispositions qui déterminent le juge compétent, dans ce cas, n'ont d'autre objet que de procurer l'application de la maxime *actor sequitur forum rei.* Elles se fondent sur la présomption que ce juge,

proroger la juridiction des tribunaux de première instance aux matières de la compétence des juges de paix (Voir arrêt de la chambre civile de la cour de cassation du 18 juin 1835), et on le décide encore aujourd'hui, pour les matières de la compétence des tribunaux de commerce.

(1) Il est de toute évidence que la question même de domicile est, de sa nature, purement civile, et que si elle venait à s'élever, les parties devraient être renvoyées à la faire préalablement juger par les tribunaux ordinaires (Voy. ord. 6 avril 1836, Gay de Taradel.)

comme plus rapproché, sera d'un accès plus facile et offrira plus de garanties d'une appréciation éclairée pour le défendeur. Ces dispositions, par conséquent, paraissent évidemment inspirées par des considérations relatives à la personne, et sont destinées à servir un intérêt qui ne présente aucun des caractères de généralité et d'immutabilité qui distinguent l'intérêt public. De là les règles particulières applicables à ce genre d'incompétence, qu'on désigne sous le nom de *personnelle* pour indiquer qu'elle a lieu à raison de la personne, *ratione personæ*.

La première, c'est qu'il est loisible au défendeur de renoncer à un choix fait en sa faveur et de comparaître devant le conseil de préfecture d'un autre département que celui que la loi lui réservait.

La seconde, dérivant de la première, soumet le défendeur à l'obligation de présenter, à peine de déchéance, l'exception d'incompétence préalablement à toute autre exception et défense. Celui qui omet de demander son renvoi devant le juge de son domicile avant d'avoir accepté le débat, *in limine litis*, pour nous servir de l'expression des docteurs, est *légalement*, c'est-à-dire sans pouvoir prouver le contraire, présumé avoir accepté le juge devant lequel il a comparu. Il est lié à cet égard, vis-à-vis du demandeur, par un contrat judiciaire.

52. — Ce consentement qui lie les parties oblige-t-il aussi le juge? Les juges ne relèvent jamais que de la loi, leur autorité ne saurait éprouver aucune modification du fait des parties ; il faut, dès lors, reconnaître qu'il serait difficile de leur contester le droit de se refuser à examiner et décider une contes-

tation que la loi ne leur a point attribuée. La raison indique, néanmoins, que leur décision, dans ce cas, ne devra avoir pour but que d'empêcher l'abus d'une faculté, et devra, par suite, emprunter ses motifs à la nécessité ou à l'opportunité du renvoi de la cause à ses juges naturels.

53. — Nous avons exposé quelques principes généraux sur l'essence du pouvoir de juridiction remis aux conseils de préfecture, nous avons indiqué les limites qui en circonscrivent l'exercice, sous le double rapport de la nature des objets litigieux et de la personne que l'action menace; il convient d'examiner maintenant sous quelles conditions et dans quelles formes il est procédé devant ces tribunaux. Nous exposerons successivement les règles qui concernent l'instruction, les décisions, et, enfin, les voies de recours.

Art. 2. — Procédure.

§ 1. — *De l'instruction.*

54. — Introduction des instances.
55. — Forme de la demande.
56. — Instruction.
57. — Poursuites en contravention.
58. — Autorité des procès-verbaux. — Pièces arguées de faux.
59. — Expertise.
60. — Du nombre des experts.
61. — Nomination des experts.
62. — Prestation de serment.
63. — Du droit de récusation.
64. — Rapport des experts. — De l'arrêté qui ordonne l'expertise.
65. — Visite de lieux.
66. — Règles communes aux visites de lieux et aux expertises.

54. — Un décret du 12 juillet 1865, rendu en exécution de la loi du 21 juin précédent, règle tout ce qui concerne l'introduction des affaires devant le conseil de préfecture, la formation des dossiers, les communications aux administrations et aux parties intéressées, l'organisation de la séance publique, la rédaction, l'expédition et la conservation des décisions prises par le conseil; suivons ces dispositions.

« Art. 1er. Les requêtes et mémoires introductifs « d'instance, et, en général, toutes les pièces con- « cernant les affaires sur lesquelles le conseil de pré- « fecture est appelé à statuer par la voie contentieuse, « doivent être déposées au greffe du conseil.

« Ces pièces sont inscrites, à leur arrivée, sur le « registre d'ordre qui doit être tenu par le secrétaire- « greffier; elles sont, en outre, marquées d'un timbre « qui indique la date de l'arrivée. »

55. — Les particuliers saisissent le conseil de préfecture par une demande adressée au préfet, comme président de ce conseil. On n'a, par conséquent, rien qui ressemble aux assignations et ajournements usités devant les tribunaux civils. La demande doit être écrite sur papier timbré (1). Quant à sa forme, il n'en

(1) L'art. 12 de la loi du 13 brumaire an VII assujettit, en effet, au droit de timbre les pétitions et mémoires, même en forme de

est pas de déterminée ; l'art. 61 du code de procédure civile n'est point applicable ici (voy. décr. 27 févr. 1862, eaux thermales de Vichy) ; il importe seulement que les parties indiquent nettement leurs moyens, énoncent avec clarté et précision leurs divers chefs de demande et apposent leur signature. Cette dernière condition est essentielle ; car si le conseil, en visant les pièces produites devant lui, avait constaté que le mémoire n'était signé ni par la partie, ni par un fondé de pouvoir en son nom, il ne serait point impossible à celle-ci de désavouer le mémoire, pour faire considérer l'arrêté comme non contradictoire. (V. ordon. 16 juin 1831, Bourdet).

56. — « 2. Immédiatement après l'enregistrement « des requêtes et mémoires introductifs d'instance, « le préfet ou le conseiller qui le remplace désigne « un rapporteur auquel le dossier de l'affaire est « transmis dans les vingt-quatre heures.

« 3. Le rapporteur est chargé, sous l'autorité du « conseil de préfecture, de diriger l'instruction de « l'affaire ; il propose les mesures et les actes d'ins- « truction ;

« Avant tout, il doit vérifier si les pièces dont la « production est nécessaire pour le jugement de « l'affaire sont jointes au dossier.

« 4. Sur la proposition du rapporteur, le conseil « de préfecture règle les communications à faire aux « parties intéressées, soit des requêtes et mémoires

lettres, présentés au directoire exécutif, aux ministres, à toutes les autorités constituées.... et aux administrations ou établissements publics.

« introductifs d'instance, soit des réponses à ces
« requêtes et mémoires.

« Il fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, le
« délai qui est accordé aux parties pour prendre
« communication des pièces et fournir leurs défenses
« ou réponses.

« 5. Les décisions prises par le conseil pour l'ins-
« truction des affaires dans les cas prévus par l'article
« précédent, sont notifiées aux parties dans la forme
« administrative.

« Il est donné récépissé de cette notification.

« A défaut de récépissé, il est dressé procès-verbal
« de la notification par l'agent qui l'a faite.

« Le récépissé ou le procès-verbal est transmis
« immédiatement au greffe du conseil de préfecture.

« 6. Lorsque les parties sont appelées à fournir
« des défenses sur les requêtes ou mémoires intro-
« ductifs d'instance, comme il est dit en l'art. 4 ci-
« dessus, ou à fournir des observations en vertu de
« l'article 29 de la loi du 21 avril 1832, elles doivent
« être invitées en même temps à faire connaître si
« elles entendent user du droit de présenter des
« observations orales à la séance publique où l'affaire
« sera portée pour être jugée.

« 7. La communication aux parties se fait au greffe
« sans déplacement des pièces. » (Décret du 12 juillet
1865).

Dans les dispositions qui règlent les notifications, communications et fixations de délai, on n'a en vue que les particuliers et les établissements, communes, hospices, etc., qui agissent à titre de personnes civiles. L'Administration publique est prévenue des réclama-

tions formées contre elle et invitée à les combattre par la voie administrative. Elle n'est, à cet égard, astreinte à aucun délai, et les pièces sont mises à sa disposition dans ses bureaux.

57. — « 8. Lorsqu'il s'agit de contraventions, il est « procédé comme il suit, à moins qu'il n'ait été établi « d'autres règles par la loi.

« Dans les cinq jours qui suivent la rédaction d'un « procès-verbal de contravention et son affirmation, « quand elle est exigée, le sous-préfet fait faire au « contrevenant notification de la copie du procès- « verbal ainsi que de l'affirmation, avec citation « devant le conseil de préfecture.

« La notification et la citation sont faites dans la « forme administrative.

« La citation doit indiquer au contrevenant qu'il « est tenu de fournir ses défenses écrites dans le « délai de quinzaine, à partir de la notification qui « lui est faite, et l'inviter à faire connaître s'il entend « user du droit de présenter des observations orales.

« Il est dressé acte de la notification et de la citation. « Cet acte doit être envoyé immédiatement au sous- « préfet; il est adressé par lui, sans délai, au préfet, « pour être transmis au conseil de préfecture et y « être enregistré comme il est dit en l'art. 1er.

« Lorsque le rapporteur a été désigné, s'il reconnaît « que les formalités prescrites dans les troisième et « quatrième alinéas du présent article n'ont pas été « remplies, il en réfère au conseil pour assurer l'ac- « complissement de ces formalités. » (Décret du 12 juillet 1865).

58. — L'administration n'a, quant à la force de ses

allégations, d'autres priviléges que ceux résultant de l'autorité formellement attribuée à certains actes. La règle est que les procès-verbaux de ses agents ne font foi que jusqu'à preuve contraire, ainsi qu'il a été décidé pour les procès-verbaux de la grande voirie en particulier. (Voy. ord. 21 mars 1834. min. du comm.) Ce n'est que par exception que les procès-verbaux des gardes du génie font foi jusqu'à inscription de faux. (Voy. ord. 1er août 1821, art. 31.)

Quant aux pièces arguées de faux, elles n'ont pas plus de force devant le juge administratif, qu'elles n'en pourraient avoir devant le juge civil. Pour peu qu'on leur reconnaisse d'influence sur la décision à rendre, mais dans ce cas seulement (voy. ord. du 2 sept. 1840, élections de Nîmes.), il est indispensable qu'elles soient lavées du reproche dont elles ont fait l'objet, et il y a lieu de surseoir jusqu'à ce que les tribunaux aient statué sur l'inscription de faux. (Voy. ord. 31 juillet 1833, Dorr.)

59. — Il arrive fréquemment qu'en présence d'allégations contraires, le conseil de préfecture sente le besoin de recourir à une expertise ou à une visite de lieux, ou à une enquête, ou bien à l'une et à l'autre de ces mesures d'instruction (1).

Parlons d'abord de l'expertise.

La loi a assigné les rapports d'experts pour base à la décision dans quelques matières spéciales. Ainsi l'évaluation des indemnités dues à raison de fouilles

(1) Le Ministre, dans le rapport sur lequel est intervenu le décret du 12 juillet 1865, annonçait que le décret qui, d'après la loi du 21 juin 1865, doit provisoirement régler les mesures d'instruction, était à l'étude.

ou occupations de terrains pour le dessèchement des marais, ou les travaux de grande voirie, est nécessairement faite sur un rapport d'experts. (Voy. L. du 16 sept. 1807.) L'expertise est également d'obligation dans les contestations relatives aux contributions directes. (Voy. arr. du 4 floréal an VIII). Mais nous n'avons à nous occuper ici que du droit général de recourir à des rapports d'experts, comme moyen de suppléer à l'insuffisance des documents produits et de vérifier les faits allégués par les parties.

Cette mesure d'instruction n'est point empreinte du caractère administratif, elle appartient évidemment au droit commun. Il s'ensuit qu'il n'est loisible au conseil de préfecture de l'emprunter que dans le cas où, sa compétence embrassant le fond même du litige, il est appelé à trancher le litige par application des actes et moyens invoqués par les parties, quelle qu'en soit d'ailleurs la nature.

Expliquons notre pensée.

Souvent, par exemple, lorsqu'il s'agit d'une vente de bien national, on ne vient devant le conseil de préfecture que pour le faire prononcer sur le mérite et la portée de l'acte administratif, que les tribunaux doivent bien appliquer lorsque le sens et la validité n'en peuvent être mis en doute, mais qu'il leur est interdit d'interpréter ou d'apprécier. La mission du juge administratif, dans ce cas, n'est point de trancher la question débattue, de prononcer sur le procès, mais seulement de déterminer le sens et de statuer sur la régularité de l'acte qui lui est soumis. Si donc il reconnaît et proclame la validité de l'acte, il est tenu de se borner à déclarer ce qu'il exprime, pour

laisser aux tribunaux le soin de compléter ou d'expliquer sa mention par les moyens du droit commun, tels que les expertises, vérifications de lieux et enquêtes.

« L'expert mesure, apprécie. Il donne son avis, « suivant la spécialité de ses connaissances et la pra« tique de sa profession ou de son art, sur la valeur « d'uue terre, sur la solidité d'une construction, sur « la façon d'un ouvrage, sur la qualité d'une mar« chandise ; il estime les dégradations et les amélio« rations, les réparations et les restitutions, les « dommages, les profits et les pertes; il fournit à la « justice les notions particulières qui lui manquent « pour fixer sa décision dans certaines affaires. » (Boncenne, *Théorie de la proc. civ.*, t. IV, p. 451).

60. — Rien n'indique que la règle qui veut que le nombre des experts soit de trois, lorsque l'expertise est ordonnée sur la demande des parties et qu'elles n'ont pas déclaré consentir à ce que l'opération fût confiée à un seul expert (C. de proc. civ., art. 303), doive être rigoureusement suivie. (Voy. décr. 18 avril 1861, Mingret). Mais nous croyons qu'il est convenable d'ordonner qu'il soit procédé par deux experts, ne fût-ce que pour faciliter l'exercice du droit de choisir les experts que l'art. 305 du Code de procédure civile réserve aux parties.

61. — Le conseil d'Etat décide, en effet, que le conseil de préfecture, dès qu'il a recours à une expertise, soit que la loi lui en fasse une obligation, comme par exemple dans les contestations à raison d'indemnités dues pour terrains pris ou fouillés, soit qu'il ne l'ordonne que pour répondre aux nécessités de l'instruc-

tion, ne peut, à peine de nullité de l'expertise et de l'arrêté qui en serait la conséquence, procéder d'office à la nomination des experts qu'autant que les parties ont été mises en demeure de les choisir elles-mêmes et ne l'ont pas fait dans le délai qui leur était imparti. (Voy. décr. du 31 août 1849, commune de Vicq; 26 mars 1850, René Duvoir; 1er juin 1850, Roccaserra, et du même jour, Lefranc de Pompignan; 5 déc. 1860, François; 15 mai 1862, Saint-Guily).

62. — Le conseil de préfecture ne peut pas non plus, s'affranchir des prescriptions légales en ce qui a trait à la prestation de serment. Les raisons qui ont fait soumettre les experts en matière civile à la formalité du serment sont évidemment applicables aux experts appelés à éclairer la justice administrative. L'autorité attribuée aux uns appartient aux autres; il est, dès-lors, bien juste que la confiance qu'ils inspirent reposent sur les mêmes garanties. L'usage contraire s'était cependant établi à Paris même; la régularité qui a de tout temps distingué la procédure suivie par le conseil de préfecture était en défaut sur ce point (voy. ord. du 13 oct. 1828, Fessin; 13 août 1824, Bligny); et ce n'est pas sans peine que la jurisprudence a ramené les juges aux vrais principes. Mais, aujourd'hui, la règle est posée et posée en termes absolus. Tout expert est tenu de prêter serment, entre les mains du maire ou du juge de paix, avant de procéder à ses opérations, à peine de nullité de l'expertise (1). (Voy. décret du 31 août 1849, com-

(1) La règle n'est point applicable à l'ingénieur en chef appelé à faire fonctions de tiers-expert dans les cas prévus par l'art. 56 de

mune de Vicq; 26 mars 1850, René Duvoir; 1er juin 1850, Roccaserra, et du même jour, Lefranc de Pompignan; 4 mai 1850, Richer).

Cette nullité est d'ailleurs, de même que celle prévue dans le précédent numéro, proposable en tout état de cause. (Voy. décr. 31 août 1849, commune de Vicq).

63. — Ce que nous venons de dire de la prestation de serment fait pressentir notre opinion relativement au droit de récusation.

Le principe qui a fait réserver à chaque partie le droit de signaler au juge civil, comme indigne de confiance, l'expert qu'il n'a choisi que dans l'ignorance des faits qui le rendaient suspect, tient de trop près à la nature de leur mission pour qu'on hésite à l'étendre aux experts nommés en matière administrative. Quels motifs invoquer pour écarter une récusation qui serait formellement proposée par un acte accompagné de preuves, ou même exprimant simplement l'offre d'établir par témoins la réalité des faits allégués, si ces faits rentraient, d'ailleurs, dans les motifs de récusation déterminés par l'art. 283 du Code de procédure civile; si, par exemple, les experts avaient bu ou mangé avec la partie adverse pendant le cours de leurs opérations? (Voy. ord. du 15 juin 1812,

la loi du 16 septembre 1807. (Voy. décr. 19 janvier 1850, Lheurin). On considère sans doute, que, tiers-expert de droit, il intervient en qualité de fonctionnaire. (Voy. *infrà*, le chapitre des *travaux publics*).

La règle n'est pas applicable, non plus, à un agent-voyer chargé de procéder à un rapport comme supplément d'instruction. (Voy. décr. 2 août 1860, Belin).

Lassis). Du reste, la raison enseigne que les experts nommés d'office sont seuls récusables, sauf le cas où la cause du reproche ne serait intervenue que depuis la nomination.

Lorsque l'expertise n'est pas obligatoire, elle ne constitue qu'un acte ordinaire d'instruction auquel les dispositions spéciales de l'art. 56 de la loi du 16 septembre 1807 ne sont point applicables. On en a conclu qu'en cas de désaccord entre les deux experts, le conseil de préfecture n'était pas tenu de recourir à une tierce expertise pour les instances dans lesquelles l'expertise était facultative. (Voy. décr. 18 avril 1861, Mingret).

64. — Le rapport des experts reçoit de leur mission un caractère d'autorité ; s'ensuit-il que les juges sont obligés de s'en tenir aux énonciations, aux appréciations qu'il renferme, et que les parties n'en peuvent discuter le mérite ? Non certainement. Les experts ne sont pas les juges du fait ; ils sont appelés pour donner un avis et non pour dresser une sentence : il en faut conclure que leur rapport ne lie pas le juge (voy. ord. du 4 juil. 1845, Decaix), et que les parties sont recevables à le discuter et à le critiquer.

Quant à l'arrêté même qui ordonne l'expertise, puisque le résultat de l'opération ne lie pas le conseil, on ne peut dire que l'acte qui le prescrit préjuge le litige ; il ne constitue qu'une décision préparatoire, et, comme telle, non susceptible d'un recours distinct et préalable à la décision définitive. (Voy. ord. du 19 juil. 1833, Min. comm.)

Cet arrêté, néanmoins, est, dès qu'il est intervenu, acquis aux parties, en ce sens qu'elles ont droit à son

exécution pour profiter de la position qu'il leur a faite. Si donc un arrêté portait qu'en cas de discordance entre les deux experts, il serait nommé un tiers-expert, le juge ne pourrait, le cas de désaccord étant venu à se réaliser, se dispenser d'attendre, pour prononcer, le rapport de ce tiers expert.

Il faut décider, d'après le même principe, que lorsqu'il a été procédé à une expertise et qu'elle n'est entachée d'aucune irrégularité, le conseil de préfecture, s'il n'y trouve pas d'élément suffisant de décision, est bien le maître d'en prescrire une nouvelle, mais ne saurait l'annuler. (Voy. décr. 7 juillet 1861, Girard).

65 — Dans certains litiges, la difficulté ne peut se résoudre que par l'inspection de l'objet contentieux, c'est ce qui arrive, notamment, lorsqu'il s'agit du gisement d'un terrain, de l'assiette d'un droit de servitude ou d'une application de titres (Voy. ord. du 4 juillet 1837, Garanton.) Il serait à souhaiter que le tribunal pût se transporter et procéder lui-même à l'inspection; mais les frais, les exigences mêmes de l'intérêt public qui souffrirait de la suspension de la justice, rendent bien difficile, et, par conséquent, fort rare l'accomplissement de cette condition. Le conseil de préfecture délègue assez volontiers un de ses membres; mais, le plus ordinairement, la mission de vérifier les lieux est confiée à un commissaire choisi parmi les personnes que leur expérience ou des connaissances spéciales font supposer à même de fournir plus de lumières à la justice, comme serait un géomètre ou un ingénieur.

Nous avons dit que l'expert mesurait et appréciait.

« Le vérificateur décrit la disposition des lieux, leur « surface, leur situation, leurs limites ; il rapporte « ce qu'il a vu, ce qu'il a recueilli. Sa mission est de « rapprocher les distances, et de revenir mettre sous « les yeux des juges la représentation de ce qu'il ne « leur était pas loisible de voir et de recueillir eux-« mêmes, afin que, réunis, ils puissent en délibérer « et y appliquer le droit. » (Voy. Boncenne, *Théorie de la procédure civile*, t. IV, p. 451.) Mais pour que ce but soit rempli, pour que son examen soit entouré de toutes les garanties, il ne suffit pas qu'il se transporte sur les lieux, qu'il les inspecte, les décrive et en lève le plan ; il est essentiel qu'il invite les parties à assister à son opération pour lui indiquer exactement les localités dans leur rapport avec l'objet de la contestation, pour lui fournir les renseignements et lui présenter les observations de nature à expliquer et justifier leurs prétentions respectives.

66. — Les règles déjà établies, relativement à la distinction des causes dans lesquelles il est loisible de recourir aux expertises, sur les limites qui circonscrivent la mission des experts, et enfin sur l'autorité et la force qui appartient à leur rapport, s'appliquent aux vérifications de lieux ; nous n'avons rien à ajouter à cet égard.

67. — Passons aux enquêtes.

L'enquête est destinée à établir les faits de nature à être constatés par témoins, et dont la vérification est jugée utile. Ce moyen d'instruction suppose, comme les deux premiers, que le tribunal est appelé à trancher au fond la question du procès. Ses résultats sont aussi abandonnés à la libre appréciation du juge.

Le tribunal, en ordonnant l'enquête, énonce avec clarté et précision les faits à prouver, et désigne un commissaire pour procéder à l'opération: c'est, le plus ordinairement, le juge de paix ou le maire de l'une des communes voisines de la localité.

La législation gardant le silence sur les règles à suivre dans les enquêtes devant les juges administratifs, on est réduit à consulter l'analogie pour emprunter quelques-unes des formes prescrites par le Code de procédure civile.

Les dispositions qui ont pour objet les enquêtes devant les tribunaux civils d'arrondissement sont en harmonie avec une procédure surchargée de mesures lentes et dispendieuses, qui ne se justifie que par la gravité des intérêts qu'elle est appelée à garantir. Elles ne sauraient convenir à une juridiction dont le caractère est d'être expéditive et peu dispendieuse. Mais les formalités tracées pour les enquêtes devant les justices de paix, qui se distinguent par ce même caractère, nous paraissent empreintes d'une grande simplicité, et assurer, néanmoins, les conditions d'exactitude et de confiance qu'il importe d'obtenir. Nous n'hésitons donc pas à conseiller au commissaire, comme mesure de convenance et de dignité, de se conformer à ces règles, de faire prêter serment aux témoins, et de leur faire déclarer s'ils sont parents ou alliés des parties, et s'ils sont leurs serviteurs ou domestiques. Cette marche est naturellement suivie par le juge de paix, lorsque c'est lui qui est chargé de procéder à l'enquête; mais il n'en est pas de même des commissaires qui ne sont pas choisis parmi ces magistrats. Dans l'usage, les maires se contentent de

se rendre, à l'heure et au jour qu'ils ont fait connaître aux parties par une lettre écrite à cet effet, sur les lieux contentieux. Là, ils recueillent purement et simplement les dires de ces parties, interrogent, sans leur avoir fait prêter le serment préalable, les témoins amenés de part et d'autre, et mentionnent les reproches proposés contre certains d'entre eux.

Il n'y a point à s'étonner, au surplus, que cet inaccomplissement de formalités n'entraîne pas la nullité de l'opération ; car on décide, même en matière civile, que les formalités de l'enquête devant le juge de paix ne sont pas prescrites à peine de nullité. (Voy. Cass. 19 juin 1832.) Cette doctrine conduit à ne considérer les dépositions que comme un résultat soumis au juge, pour qu'il n'en tienne compte qu'en raison des garanties avec lesquelles elles se sont produites.

68. — A l'égard des reproches, le tribunal se contente, le plus ordinairement, d'écarter les dires des témoins qui en ont fait l'objet, pour ne prendre en considération que ceux des autres.

69. — Enfin, nous devons faire observer, en terminant sur ce point, que le pouvoir de recourir à l'enquête et d'apprécier librement les preuves qu'elle fournit, emporte la faculté, après une première enquête reconnue insuffisante, d'en ordonner une seconde. Le même droit existe aussi en ce qui regarde l'expertise et la vérification des lieux. (Voy. *suprà*, n° 64.)

70. — Nous n'avons pas entendu, en appelant l'attention sur les expertises, vérifications et enquêtes, signaler ces opérations comme les seuls moyens d'instruction à la disposition des conseils de préfecture,

ils sont maîtres de prendre toutes les mesures qui leur paraissent de nature à éclairer leur religion, il faut les considérer comme investis, à cette fin, d'un véritable pouvoir discrétionnaire. C'est dans ce sens que le conseil d'Etat a répondu au reproche tiré de ce qu'un conseil de préfecture, au lieu d'ordonner une enquête en matière d'élection, s'était borné à charger un de ses membres de recueillir des renseignements sur les faits allégués, « qu'aucune loi ne « mettait obstacle à ce mode d'information et ne dé- « terminait dans quelle forme il devait y être pro- « cédé. » (Décr. 24 avril 1856, élect. de Château-Chinon.)

71. — Le conseil d'Etat n'admet pas le serment décisoire; il considère « que les art. 1358 et suivants « du code civil, relatifs au serment décisoire, ne « s'appliquent qu'aux contestations portées devant « les tribunaux; qu'aucune disposition légale n'en a « étendu les effets à la juridiction administrative, et « que des motifs d'ordre public s'opposent à ce qu'un « tel serment soit déféré devant cette juridiction. » (Décr. 29 nov. 1851, Pélissier).

Dans les contestations où l'administration n'est pas directement en cause, le débat n'en porte pas moins, le plus ordinairement, sur des actes émanés de ses agents, et on comprend que l'on n'ait pas voulu la mettre à la merci du serment décisoire.

§ 2. — *Des décisions.*

72. — La loi du 21 juin 1865 a fait pour les conseils de préfecture ce que l'ordonnance du 2 février 1831 avait fait pour le conseil d'Etat, elle a institué la publicité des séances et le débat oral pour le jugement des affaires contentieuses.

« Art. 8. Les audiences des conseils de préfecture, « statuant sur les affaires contentieuses, sont pu- « bliques.

« Art. 9. Après le rapport qui est fait sur chaque « affaire par un des conseillers, les parties peuvent « présenter leurs observations, soit en personne, soit « par mandataire.

« Art. 10. Les comptes des receveurs des communes

« et des établissements de bienfaisance ne sont pas « jugés en séance publique. »

Rien de plus net que ces dispositions.

La publicité est la règle.

Les affaires se jugent sur rapports des conseillers. Cette prescription écarte le danger de voir les décisions intervenir sur les rapports de bureaux, et offre les meilleures garanties de cette impartialité et de cette étude approfondie qui constitue les plus précieuses conditions d'une bonne distribution de la justice.

Les parties peuvent présenter des *observations*. L'instruction doit, comme par le passé, être écrite et faire la base du débat oral : on s'est servi du mot *observations* pour indiquer qu'il doit être simple et rapide.

73. — Les décisions des conseils de préfecture réunissent les caractères et produisent les effets propres aux décisions juridiques : ce sont de véritables jugements. De ce principe découlent les règles relatives à leur composition et à leur mode de délibérer, à la forme de leurs arrêts et aux moyens de recours.

74. — Les décisions des conseils de préfecture tombent naturellement sous l'empire de la disposition qui ne reconnaît de caractère légal qu'aux jugements délibérés et rendus par le nombre de juges voulu. (Voy. L. 30 avril 1810, art. 20 ; ord. 22 février 1821, Lavigne ; décr. 2 août 1848, Debaise). Ce nombre est fixé pour eux, par un arrêté du 19 fructidor an IX, que nous avons reproduit plus haut (voy. n° 15), à trois au moins.

75. — La précaution de n'exiger, pour la composition des tribunaux, qu'un nombre de juges impair

n'a pu avoir pour but et n'a pour résultat que de rendre les partages d'opinions moins fréquents. La délibération peut émaner de plus de trois juges, par exemple, de quatre; et dans le cas même où elle se produit entre trois membres, on conçoit sans peine qu'il n'est point impossible que chacun émette et garde une opinion particulière. La loi devait donc prévoir le cas de partage. Dans ce cas, le conseil de préfecture se borne à émettre un arrêté à l'effet de constater le partage, et, en même temps, de désigner et d'appeler un nouveau membre à siéger.

L'effet de cet arrêté est de fixer, d'une manière irrévocable, l'état de la cause en ce sens qu'il ne saurait intervenir aucun acte nouveau relatif à la demande ou à l'instruction, entre l'arrêté de partage et celui qui le doit vider, sans néanmoins préjuger en aucune manière la décision définitive. Le rapport doit être relu; l'examen, comme la délibération, doit être repris; et les juges qui ont participé à l'arrêté de partage ne sont nullement liés par les observations et opinions émises lors de la première délibération; il est même convenable de s'abstenir de les énoncer dans tout arrêté de partage.

76. — L'adjonction d'individus étrangers au conseil devient nécessaire dans un second cas, celui de l'empêchement d'un ou de plusieurs de ses membres. La loi veut un *empêchement*, qu'il soit volontaire ou forcé, qu'il provienne de maladie ou d'absence. C'est assez dire qu'une partie des membres du conseil n'aurait pas le droit d'écarter un autre membre, soit en prenant une disposition à cet effet, soit en s'abstenant de le convoquer, pour le remplacer par un suppléant.

On comprend, en effet, que la composition du tribunal serait essentiellement viciée par une mesure qui aurait pour effet de refuser aux citoyens les juges qu'ils tiennent de la loi.

77. — L'art. 6 de l'arrêté du 19 fructidor prévoit le cas de *récusation*. Il n'a, selon moi, entendu parler que de la récusation volontaire, de celle qui émane du juge et qui est plus spécialement désignée sous le nom d'abstention. Le principe que tout juge peut être récusé n'est rien moins qu'un principe absolu, il ne se conçoit pas sans une énumération des causes de récusation, et le Code de procédure civile, art. 378, ne l'admet en effet, que pour des causes déterminées. Or, rien à cet égard ne se rencontre ni dans l'arrêté de fructidor ni dans aucun autre texte. Je dirai même que la constitution même du Conseil de préfecture me paraît exclure le système de garanties organisé par l'art. 378 du Code de procédure civile. Le Conseil de préfecture institué pour connaître des conflits entre l'intérêt privé et l'intérêt général représenté par l'administration a précisément à sa tête le préfet, le chef de l'administration. Le préfet préside le Conseil de préfecture, même dans les instances où il est demandeur, notamment lorsqu'en matière d'élections départementales ou municipales, les opérations ont été dénoncées comme entachées de nullités; peut-on être plus loin de l'esprit qui a présidé aux règles édictées par l'art. 378 c. pr. civ. à l'effet d'écarter du tribunal tout prétexte au soupçon de partialité? (voy. *infrà* v° conseil d'Etat.)

Cependant M. Serrigny, dont l'avis est partagé par M. Trolley, soutient, au contraire, que les membres

des Conseils de préfecture sont sujets à récusation. Et « comme aucune loi n'a déterminé les causes de « récusation en matière administrative, l'analogie « conduit, suivant lui, à laisser le choix parmi celles « qui sont tracées par le Code de procédure. » (Voy. t. 3, n° 1239, 2e édition). M. Leviez, dans des conclusions par lui données en qualité de commissaire du gouvernement, (voy. décr. 3 févr. 1859, Batisse), va plus loin. Après avoir posé en principe, que le droit de récusation peut être exercé devant toute juridiction, à moins que la loi ne l'ait formellement interdit, il ne fait pas difficulté de s'en référer au Code de procédure civile pour les règles à assigner à l'exercice de ce droit. « Si nous empruntons, dit-il, au droit « commun la faculté de récusation et à l'art. 378 du « Code de procédure civile l'énumération presque « entière des cas dans lesquels elle peut s'exercer, il « est impossible de ne pas transporter aussi devant « la juridiction administrative cette autre règle du « Code de procédure civile, écrite dans l'art. 382, « d'après laquelle celui qui veut récuser doit le faire « avant le commencement des plaidoiries, avant « l'échange des conclusions entre lui et son adver- « saire. »

Il établit d'ailleurs, qu'au point de vue de la récusation, il ne faut pas confondre le cas où le juge a dans le débat un intérêt personnel et celui où se trouvent seulement en jeu les intérêts d'une personne morale ou d'un établissement dont il est l'administrateur, et applique précisément cette distinction au préfet chargé d'exercer les actions de l'Etat et du département et tuteur des communes.

Le conseil d'Etat, dans une décision du 26 juin 1852 (compagnie du canal de Beaucaire), répond à un moyen tiré du droit de récusation « qu'un préfet ou, en « son absence, un conseiller de préfecture désigné, « qui, au cours d'une instruction administrative, « transmet à un ministre des renseignements sur « une affaire de son département, ne fait qu'un acte « ordinaire de ses fonctions, et que s'il est appelé « ultérieurement à se prononcer sur la même affaire « par la voie contentieuse, les rapports réguliers qu'il « a entretenus avec ses supérieurs hiérarchiques ne « peuvent donner lieu à récusation. » Et le Conseil semble ainsi reconnaître que la question de récusation doit se résoudre par une appréciation de faits. Je dois, d'ailleurs, ajouter qu'il a admis la récusation pour les membres des commissions de dessèchement (ord. 2 avril 1828, Bernault) et des jurys de révision de la garde nationale (ord. 25 avril 1833, min. int.), et que, dans la décision du 2 avril 1828, il déclare expressément « qu'aucune loi n'ayant déterminé pour « les tribunaux administratifs les causes de récusa- « tion, il y a lieu de suivre les règles tracées par le « Code de procédure civile. »

78. — Le préfet est le président né du conseil de préfecture ; à ce titre, il compte pour faire le nombre exigé de trois juges. (Voy. *suprà* n° 7). On a quelquefois soutenu que ce droit de siéger conféré au préfet devait, d'après les principes fondamentaux du droit, souffrir exception dans les cas où il était lui-même partie, par exemple en matière d'élections départementales et municipales (on sait que c'est au préfet à demander la nullité des opérations électorales), ou

dans les affaires contentieuses qui intéressent le département. Mais la jurisprudence a constamment repoussé cette doctrine. (Voy. ord. des 30 mai 1834, Labatut et 19 déc. 1834, Allard ; décr. 3 fév. 1859, Batisse et Ronat). Elle distingue la mission que le préfet a à remplir comme administrateur de celle qui lui appartient comme juge et admet que les considérations qui ont porté le législateur à confier au même fonctionnaire cette double mission, sont de nature à en justifier l'exercice dans une même affaire.

79. — On a vu que la voix du préfet, lorsqu'il siége, est prépondérante en cas de partage. Le privilége nous semble attribué à sa qualité de chef de l'administration départementale, bien plus qu'à sa qualité de président ; et, par cette raison, nous croyons qu'il serait vainement réclamé par le membre du conseil appelé à le présider en l'absence du préfet. L'usage suivi à Paris était conforme à cette opinion. Il était très-rare que le préfet siégeât au conseil de préfecture ; et le doyen qui le remplaçait, n'avait jamais voix prépondérante.

80. — Ce privilége est-il le seul qui appartienne au préfet ? Devant les tribunaux civils, les présidents sont investis d'un pouvoir qui leur est propre, non-seulement pour régler l'ordre du service et maintenir la dignité de l'audience, mais aussi pour certaines décisions d'urgence désignées sous le nom d'ordonnances sur *référés*. Le préfet pourrait-il, à titre de président du conseil de préfecture, exercer les mêmes pouvoirs ?

Distinguons : les fonctions de président emportent virtuellement le devoir, et conséquemment, le droit

de régler l'ordre du service et de *tenir* l'audience. Le préfet saisit le conseil des demandes qui lui sont adressées, et dont il a surveillé l'instruction dans les bureaux ; il désigne le conseiller chargé de faire le rapport ; il décide du rang dans lequel les causes doivent être jugées ; il ouvre et clôt les séances, dirige la discussion, ouvre les délibérations et recueille les avis (1). Mais de là, à prendre une décision, à statuer sur des droits en contestation, la distance est grande. Les présidents des tribunaux d'arrondissement ne rendent les ordonnances sur référés qu'en vertu d'une attribution fondée sur une disposition spéciale et formelle. Or, la loi n'offre aucune disposition de ce genre applicable au préfet ; au conseil de préfecture seul appartient, comme tribunal, le droit de prendre des arrêtés.

On annulerait donc toute décision prise par le préfet en état de référé, par exemple, pour faire cesser des travaux entrepris sans autorisation. (Voy. ord. du 12 avril 1838, Fessin.) Cela n'empêchera pas sans doute le préfet, dans le plus grand nombre des cas, d'atteindre le même résultat par un acte auquel il procédera comme administrateur. En matière de grande voirie particulièrement, on ne saurait lui contester le droit de rétablir provisoirement la circulation, et, à cet effet, d'ordonner la suspension et même la destruction de travaux entrepris. Mais il n'agira plus alors comme juge ; son arrêté ne constituera qu'une mesure de police.

81. — Nous avons reproduit les dispositions de la loi du 21 juin 1865 qui instituent un ministère public

(1) Ces attributions, comme de raison, passent de droit au conseiller le plus ancien, en l'absence du préfet.

et consacrent le principe de la publicité et du débat oral. (Voy. *suprà* n° 72.)

L'audience est organisée par le décret du 12 juillet 1865.

« 9. Lorsque l'affaire est en état de recevoir une « décision, le rapporteur prépare le rapport et le pro- « jet de décision.

« 10. Le dossier, avec le rapport et le projet de dé- « cision, est remis au secrétaire-greffier, qui le trans- « met immédiatement au commissaire du gouver- « nement.

« 11. Le rôle de chaque séance publique est arrêté « par le préfet ou par le conseiller qui le remplace, « sur la proposition du commissaire du gouverne- « ment.

« 12. Toute partie qui a fait connaître l'intention « de présenter des observations orales doit être aver- « tie par lettre non affranchie, à son domicile ou à « celui de son mandataire ou défenseur, lorsqu'elle « en a désigné un, du jour où l'affaire sera appelée en « séance publique. Cet avertissement sera donné « quatre jours au moins avant la séance. »

82. — Quant à la tenue de l'audience, la loi dit que « les séances des conseils de préfecture statuant sur « les affaires contentieuses sont publiques. » (art. 8.) Et elle ajoute pour assurer le respect dû à la justice, « sont applicables aux conseils de préfecture les dis- « positions de l'art. 85 et des art. 88 et suivants du « titre 5 du Code de procédure civile, et celles de l'art. 1,036 du même Code. » (art. 13).

83. — En ce qui a trait au jugement, la loi dit simplement que « la décision motivée sera prononcée en

« audience, après délibéré hors la présence des par-
« ties. » (art. 9).

Le décret du 12 juillet est plus explicite ; on y lit :

« 13. Les arrêtés pris par les conseils de préfecture
« dans les affaires contentieuses mentionnent qu'il a
« été statué en séance publique.

« Ils contiennent les noms et conclusions des par-
« ties, le vu des pièces principales et les dispositions
« législatives dont ils font l'application.

« Mention y est faite que le commissaire du gou-
« vernement a été entendu.

« Ils sont motivés.

« Les noms des membres qui ont concouru à la dé-
« cision y sont mentionnés.

« La minute est signée par le président, le rappor-
« teur et le secrétaire-greffier.

84. — « 14. La minute des décisions des conseils
« de préfecture est conservée au greffe, pour chaque
« affaire, avec la correspondance et les pièces relati-
« ves à l'instruction. Les pièces qui appartiennent
« aux parties leur sont remises sur récépissé, à moins
« que le conseil de préfecture n'ait ordonné que
« quelques-unes de ces pièces resteraient annexées
« à sa décision. »

« 16. Les décisions des conseils de préfecture doi-
« vent être transcrites par ordre de date, sur un re-
« gistre dont la tenue et la garde sont confiées au
« secrétaire-greffier. Tous les trois mois, le président
« du conseil s'assure que ce registre est à jour. »

85. — La règle qui veut que l'arrêté renferme la preuve du concours du nombre de juges exigé par la loi, a sa raison dans ce double principe qu'un tribu-

nal n'a de caractère et de force qu'autant qu'il est légalement composé, et que tout acte émané de la justice doit porter avec lui les conditions de sa validité. On en doit conclure également que le concours d'un membre du conseil général doit être expliqué et justifié. Lorsque l'individu étranger au conseil a été appelé pour faire cesser le partage, l'arrêté qui est intervenu sur ce partage et a désigné le tiers appelé à le vider, est nécessairement visé dans l'arrêté définitif et témoigne de la légalité de la composition du tribunal. Dans le cas de remplacement, au contraire, on ne saurait se dispenser d'une mention particulière pour constater qu'il n'a eu lieu, selon le vœu de la loi, que par suite de l'empêchement de l'un des membres du conseil.

La jurisprudence administrative ne paraît cependant pas accepter, dans toute sa rigueur, la règle qui, pour les tribunaux civils, exige, à peine de nullité, que le jugement fasse par lui-même foi de toutes les conditions essentielles à sa validité. Ainsi, en face d'un arrêté portant qu'il a été rendu par deux conseillers de préfecture et un membre du conseil général, elle admet qu'il peut être suppléé par l'*instruction* à l'insuffisance de l'énonciation de l'arrêté et établi qu'un des membres du conseil était absent et que son remplacement n'a eu lieu que conformément aux prescriptions de l'art. 3 de l'arrêté du 19 fructidor an IX, (V. décr. 2 août 1848, Debaise ; 14 juillet 1859, Belseur).

86. — « L'expédition des décisions est délivrée aux « parties intéressées par le secrétaire général.

« Le préfet fait transmettre aux administrations

« publiques expédition des décisions dont l'exécution « rentre dans leurs attributions. » (art. 15 décr. 12 juillet 1865). (1).

L'expédition délivrée par le secrétaire général n'a pas moins d'autorité que l'expédition délivrée par le greffier pour les jugements civils. Mais elle ne constitue, comme celle-ci, qu'une copie de titre dont la régularité est contestable sans qu'il soit besoin de recourir à l'inscription de faux, et dont les mentions se rectifient, au besoin, par la représentation du registre des délibérations, ou par la production d'une copie de la minute délivrée *ad hoc*. Cette expédition n'est point, non plus que la minute, soumise à l'enregistrement, mais elle doit être faite sur papier timbré. (Voy. L. 15 mai 1818, art. 80.)

87. — Dans le silence de la loi, en matière civile, la jurisprudence a eu à déterminer les formalités à observer dans les jugements, à peine de nullité. Après avoir flotté quelque temps incertaine, elle a pris pour base ce principe, qu'il faut considérer comme prescrites, à peine de nullité, les formalités constitutives du jugement. Appliquons-le aux décisions des conseils de préfecture.

Un avis des comités réunis du contentieux et de l'intérieur, à la date du 5 février 1826, a décidé que ces décisions ne devaient pas être intitulées au nom du roi. Quels que soient les motifs de cet avis qui a fait, de la part de M. Macarel, l'objet d'une critique qui ne nous paraît pas sans fondement (Voy. *Tribu-*

(1) Si le préfet refusait l'expédition, son arrêté de refus serait annulé comme entaché d'excès de pouvoir (11 août 1849, de Chastelus.)

naux administratifs, p. 561.), on ne peut nier qu'il autorise les conseils de préfecture à s'abstenir de l'intitulé impérlal. Remarquons seulement qu'il n'exprime pas à cet égard une interdiction si rigoureuse qu'elle doive être respectée sous peine de nullité.

Le plus ordinairement l'acte intervient avec cette formule : *Le conseil de préfecture.... arrête*, etc., sans qu'elle ait rien de sacramentel. On pourrait tout aussi bien dire : *MM. Tels et Tels, conseillers de préfecture, réunis en conseil de préfecture.... décident*, etc. L'essentiel est de s'interdire toute formule de nature à exclure l'idée que l'acte est émané, à titre de décision, d'une réunion légalement constituée en conseil de préfecture.

Supposons que l'on se soit exprimé ainsi : *Le préfet en conseil de préfecture.... arrête* ; la mesure ne pourra être considérée comme un arrêté du conseil de préfecture. Ce sera un arrêté pris par le préfet en conseil de préfecture ; et, s'il a trait à une question étrangère à celles déterminées pour faire l'objet de ce genre d'actes, il se trouvera entaché d'excès de pouvoir et, partant, nul. (Voy. ord. 5 mai 1831, Daugy.)

Avec cette autre formule : *Le conseil de préfecture... est d'avis que*, etc., le doute porte sur le caractère de décision. On a à se demander si le conseil n'a entendu émettre qu'un *avis*, ou s'il n'est pas évident, par l'ensemble de l'acte, que c'est bien une décision qu'il a voulu rendre, et qu'il a rendue. La nature même de la question soumise au conseil jetterait nécessairement un grand jour sur ce point (Voy. ord. 23 janv. 1837, Mathieu.) Mais, dans tous les cas, la justice ferait une obligation au conseil d'Etat de garantir les parties des conséquences de l'erreur qui aurait sa source dans une énonciation si peu exacte, si on l'in-

voquait devant lui pour écarter une exception de déchéance.

88. — Le conseil de préfecture, avant d'exprimer sa décision, vise la demande et les pièces et observations produites pour la justifier ou la combattre. (Voy. *suprà*, n° 83). La demande doit être visée parce que, pour être légale, il faut que l'action du conseil de préfecture soit provoquée. Le visa des observations et mémoires fournis par le défendeur est destiné à prouver que l'arrêté a été pris contradictoirement. Si l'instruction ne venait suppléer au silence de l'arrêté sous ce double rapport, il serait annulé dans le premier cas (voy. ord. 26 décembre 1834, Achard), et déclaré pris par défaut dans le second (voy. ord. 28 fév. 1831, Honorez).

89. — La jurisprudence avait, avant la loi, proclamé, comme une conséquence du principe qui attribue aux arrêtés des conseils de préfecture le caractère et les effets de jugements, l'obligation d'en motiver les dispositions, et le décret de 1862 rappelle cette obligation. Toute décision judiciaire doit se produire avec les raisons qui l'appuient. L'ordre public lui-même est souverainement intéressé à ce que cette obligation soit remplie, car elle est destinée à assurer aux oracles de la justice ce respect et cette autorité morale qui fait la meilleure garantie de leur force. Nul doute que l'absence de motifs ne fût un moyen de nullité. (Voy. parmi les décisions les plus récentes dans ce sens, ord. 18 juillet 1834, Delucenay; 8 août 1834, Min. fin.; 21 décembre 1837, Coulon; 18 nov. 1846, commune de Brou; décr. 17 mai 1851, Picque; 6 juillet 1858, Lavagne).

Des entrepreneurs avaient soumis au conseil de préfecture de la Dordogne une demande en indemnité pour les pertes éprouvées dans l'exécution de travaux publics. Ces pertes se rattachaient à des circonstances spéciales et distinctes qui servaient de base à la division de la réclamation en vingt-sept articles. Les ingénieurs ont discuté ces divers articles et n'en ont accueilli que treize, pour lesquels ils ont proposé d'allouer une indemnité d'environ 5,000 fr.

Sans statuer séparément sur chacune des réclamations, le conseil de préfecture a reconnu que la majeure partie des pertes était due à l'inhabileté des entrepreneurs, mais que, néanmoins, il en était quelques-unes dont ils n'avaient pu se garantir, et il leur a alloué 9,000 fr.

L'administration, dans l'impossibilité de discuter le fond, puisque le tribunal avait négligé de préciser ses raisons, s'est contentée d'attaquer la décision pour vice de forme ; et elle a été en effet annulée pour défaut de motifs. (Voy. ord. 9 mai 1834, Min. comm.)

Nous avons cru devoir citer cet exemple pour montrer l'esprit et indiquer la juste portée d'une règle dont l'application n'est pas sans difficulté. Il en résulte que les motifs doivent porter sinon sur tous les moyens invoqués dans la discussion, au moins sur chacun des chefs de demande et sur chacune des exceptions formellement proposées (1).

Ajoutons qu'il est essentiel de ne pas confondre des demandes qui, portant sur le même objet, ont, néan-

(1) Un arrêté dans lequel on s'était contenté de se référer aux conclusions du tiers-expert, a été annulé pour défaut de motifs, par la raison que le tiers-expert avait omis d'examiner plusieurs chefs de la contestation (Voy. décr. 6 juillet 1858, Lavagne).

moins, deux titres différents, de même qu'il importe de distinguer l'omission de statuer du défaut de motif.

Quant à la rédaction des motifs, la jurisprudence administrative laisse la plus grande latitude aux juges. Leur légitimité ne fait point une condition de leur suffisance; on maintient chaque jour des arrêtés dont les considérants n'expriment qu'une pétition de principes. Il n'est même pas nécessaire que la rédaction soit l'œuvre du tribunal; les conseils de préfecture se réfèrent volontiers, sans les reproduire, aux raisons exprimées dans l'avis émané d'un agent de l'administration. (Voy. ord. 19 janvier 1832, Legingois; 5 décembre 1837, Bigot; décr. 10 mai 1851, Nicolaï de Bercy; 31 janvier 1861, Morel). Les arrêtés qui prononcent une peine sont seuls soumis à une condition commune à toutes les décisions en matière criminelle; ils doivent, sous peine de nullité, énoncer les termes de la loi appliquée. (Voy. ord. 21 avril 1830, Dupuy).

90. — La doctrine qui attribue si peu d'importance à la vérité des motifs a sa raison dans un principe général, à savoir que le dispositif est réputé constituer seul la décision, lorsqu'il s'agit d'apprécier jusqu'à quel point elle est bien ou mal fondée et mérite d'être maintenue ou réformée. (Voy. ord. 31 janvier 1838, Comm. de Houssen.)

91. — D'après ce même principe, ce n'est que par le rapprochement du dispositif avec les conclusions qu'on découvre si le juge a exactement prononcé dans les limites de la demande, s'il n'a pas omis de prononcer sur une des choses réclamées ou s'il n'a pas accordé plus qu'on ne demandait.

L'omission de statuer, sur un point du litige, n'empêche nullement l'arrêté de subsister dans les dispositions qu'il consacre ; elle a simplement pour effet de nécessiter une décision particulière. Les parties ont à prendre pour l'obtenir, devant les tribunaux civils, la voie de la requête civile; mais la simplicité de la procédure administrative a permis de se dispenser de réserver pour ce cas une voie spéciale. On provoque l'examen et la résolution des chefs de conclusions non jugés dans la forme usitée pour l'action ordinaire.

Si, au lieu d'omettre quelques-uns des chefs des conclusions, le conseil de préfecture est allé au-delà et a statué sur une demande qui ne lui était point présentée, sa disposition est incontestablement nulle, mais cette nullité n'atteint point les dispositions qui répondent à la demande. (Voy. ord. 2 janvier 1838, Gruter).

92. — La procédure devant les conseils de préfecture est d'une extrême simplicité, on ne saurait dire, cependant, que l'instance, devant ces conseils, soit dégagée de frais (1).

Il n'y a pas lieu à signification par huissier, et il suffit d'une simple pétition pour introduire l'instance.

(1) La loi du 21 juin 1865 porte ce qui concerne les dépens au nombre des objets qui doivent être réglés provisoirement par un réglement d'administration publique, et, dans un délai de cinq ans, par une loi.

Un décret du 2 novembre 1864 a résolu la question des dépens pour le conseil d'Etat. Pour les conseils de préfecture, on est encore abandonné à l'autorité des principes et aux décisions de la jurisprudence.

Mais cette pétition doit être écrite sur papier timbré, ainsi que les mémoires déposés au cours de l'instruction. De plus, la notification de l'arrêté rendu est nécessaire pour faire courir le délai du recours et doit, entre particuliers ou contre des communes et établissements publics, être faite par huissier. Voilà des frais, en dehors même de ceux que peuvent entraîner certaines mesures d'instruction essentiellement dispendieuses et, par exemple, les expertises.

Du moment qu'il y a des frais, le conseil de préfecture est tenu de statuer sur les dépens par application de l'art. 130 du code de procédure civile dont le principe est de droit commun et se trouve expressément consacré, pour le conseil d'Etat, par l'art. 41 du réglement du 22 juillet 1806. Il les met à la charge de la partie qui succombe (4 juillet 1862, de Plagnolle), et les *compense* entre elles si les deux parties succombent respectivement sur quelques chefs (28 juin 1858, Roulard) (1).

Lorsqu'une expertise a été nécessitée tant par l'insuffisance des offres d'un entrepreneur que par l'exagération de la demande en indemnité du propriétaire, il y a lieu de laisser à la charge de chacune des parties

(1) Aucune disposition de loi ou réglement n'ayant rendu commun aux conseils de préfecture le tarif des frais et dépens en matière civile, contenu au décret du 16 février 1807, le conseil de préfecture n'est pas tenu de suivre ce tarif dans le réglement des frais et honoraires dus aux experts. (29 nov. 1855, Bartaumieux).

Consulté par un expert sur la question de savoir s'il avait la ressource du recours contre le réglement arrêté par le conseil de préfecture, j'ai émis l'avis que la voie du recours était ouverte. Le recours a été formé et il est pendant devant le conseil d'Etat.

les frais de son expert (29 juillet 1858, Paillot). Mais, dans le cas où les offres d'indemnité n'étant pas reconnues suffisantes, il a fallu recourir à une expertise à raison de leur insuffisance, il y a lieu de mettre à la charge du débiteur de l'indemnité la totalité des frais d'expertise et de tierce-expertise (26 janvier 1860, comm. d'Arpajon).

Mais le droit et le devoir d'allouer des dépens n'a lieu que dans les instances entre particuliers et communes, départements et établissements publics. Il ne peut y avoir de condamnation aux dépens à la charge ou au profit de l'administration (16 août 1859, Bleuze). Dans les contestations engagées avec l'administration, chaque partie supporte ses frais. Ainsi, y a-t-il eu expertise, un expert est payé par chacune et les honoraires du tiers-expert se paient par moitié (25 janvier 1839; Giraud; 20 nov. 1840, Mouteix). La raison en est que l'administration, même dans les actions intentées ou soutenues devant l'autorité judiciaire administrative, est réputée exercer la puissance publique et ne saurait être considérée comme partie (1).

Le conseil d'Etat, toutefois, se laisse volontiers aller à abandonner cette doctrine en matière d'indemnités pour dommages. Il part de ce principe que le remboursement des frais de l'expertise peut être envisagé comme un des éléments de l'évaluation de l'indemnité à allouer pour réparation du préjudice causé (27 juillet 1853, de Chatellus) ; et il condamne

(1) Les dépens figurent au nombre des objets auxquels il doit être pourvu par un réglement d'après l'art. 14 de la loi du 21 juin 1865. Cette question a été résolue pour le conseil d'Etat par le décret du 2 nov. 1864.

résolument l'administration à en payer les frais (23 mars 1850, min. des trav. publ.; 13 avril 1850, Thiry), spécialement dans le cas où il est jugé que l'indemnité doit être portée à une somme supérieure à celle offerte. (11 déc. 1856, Léclanché). » (1).

93. — Nous avons établi, en définissant le pouvoir de juridiction exercé par les conseils de préfecture, que ce pouvoir n'était ni moins fort, ni moins indépendant que celui confié aux juges civils. C'est en vertu de ce principe qu'il est, désormais, hors de toute contestation que « dès qu'ils sont rendus, les jugements des tribunaux administratifs se trouvent empreints du sceau de l'autorité publique » (voy. M. Macarel, *Trib. adm.*, p. 554) ; qu'il n'est besoin d'aucun acte qui en ordonne l'exécution ; que les agents de la force publique sont tenus de les exécuter de la même manière que les jugements des tribunaux ordinaires (voy. avis du 16 thermid. an XII) ; qu'on peut employer, par conséquent, pour cette exécution, les mêmes voies de contrainte que pour les décisions de ces tribunaux (voy. *ibid.*) ; et qu'ils emportent hypothèque comme elles. (Voy. *ibid.*, et avis des 29 octobre 1811 et 24 mars 1812).

§ 3. — *Des voies de réformation.*

94. — Opposition. — Arrêtés pris par défaut.
95. — Suite. — Le devoir du conseil de préfecture est de veiller à ce que la partie ait communication des productions faites contre elle.

(1) Dans tous les cas, un conseil de préfecture excède ses pouvoirs du moment qu'il statue sur des dépens autres que ceux faits devant lui. (Décr. 17 nov. 1849, Poupinet.)

94. — Les arrêtés du conseil de préfecture peuvent être attaqués par les voies de l'opposition et de l'appel, qui sont les voies ordinaires de réformation contre tous les jugements (1).

La voie de l'opposition est ouverte contre les arrêtés pris *par défaut*, c'est-à-dire sans que la partie contre laquelle la demande était dirigée se soit défendue (2).

Lorsque l'arrêté vise des pièces ou mémoires produits pour la défense, la difficulté, relativement au caractère de l'arrêté, ne peut porter que sur la qualité de la personne qui a produit les pièces. On a simplement à se demander si elle avait, ou non, qualité pour représenter le défendeur et discuter en son nom. On a décidé, à cet égard, que le maire, et, à défaut, son adjoint, pouvait seul défendre au nom de la commune. On a de même décidé qu'un particulier n'était

(1) La loi de 1865 a également laissé à régler par un réglement d'abord, et par une loi ensuite, les formes et délais pour attaquer les arrêtés des conseils de préfecture. (Art. 14).

(2) La voie de l'opposition ne peut être prise par le demandeur (ord. 27 avril 1841, Levrard). L'acte qui a saisi le conseil de préfecture suffit pour témoigner de la présence du réclamant au débat.

point lié par les actes d'un tiers, qui avait agi sans mandat et qu'il désavouait. (Voy. ordonn. du 8 février 1833, Lebœuf.)

95. — Le devoir du conseil de préfecture est de veiller à ce que la partie ait communication des pièces et documents produits contre elle au cours de la contestation. C'est ainsi que dans une instance en réclamation contre des taxes d'entretien de desséchement, on a décidé que, faute par le conseil de préfecture d'avoir fait donner communication aux réclamants des rapports et avis des ingénieurs contraires à la réclamation, l'instruction ne pouvait être réputée contradictoire. (18 mai 1861, Watringues du Pas-de-Calais).

96. — Au premier abord, le défaut de visa de pièces produites semblerait devoir impliquer preuve légale de l'absence de défense; mais, en réalité, le visa n'est qu'une formalité, un moyen de constatation auquel il peut être suppléé par toute indication tirée des énonciations soit de l'arrêté lui-même, soit des pièces de l'instruction.

D'un autre côté, la production des pièces ou mémoires n'est pas le seul acte qui constitue la défense. Le défaut de formes prescrites a permis de s'autoriser de l'existence de simples lettres contenant des observations relatives à la contestation pour attribuer à l'arrêté le caractère de décision contradictoire, du moment qu'elles ont été adressées au préfet (ordon. des 14 juin 1837, Ducaurroy; 26 février 1840, de Marcieu; 27 août 1854, Cie du pont de Franz), ou transmises à ce fonctionnaire par le maire (ord. du 23 décembre 1844, Dietsch). Le concours du défen-

deur à certains actes d'instruction, pourrait également le lier sous ce rapport. Un arrêté rendu sur le vu d'un rapport d'experts *contradictoirement* nommés (1), serait assurément considéré comme contradictoire, alors même que la partie défenderesse n'aurait pas été autrement entendue. (Voy. ord. des 29 mai 1822, Coulon ; 4 juillet 1830, Deroy ; 6 février 1831, Brun). Et l'expert eut-il été nommé d'office, la comparution à l'expertise et à la tierce-expertise suffirait encore pour faire déclarer l'opposition non recevable. (Voy. décr. 7 sept. 1861, Ambeau).

97. — L'opposition est recevable, sauf dans les matières régies en ce point par des dispositions exceptionnelles (2), tant qu'il n'a pas été procédé à l'exécution de l'arrêté (voy. ord. des 1er août 1834, Mazet ; 14 décembre 1837, Jardin ; 27 mai 1848, de Tropbriand ; 15 déc. 1859, Parquin ; 5 janvier 1860, Desmarets) ; et cela, sans distinction entre les arrêtés par défaut, faute de comparaître, et ceux par défaut, faute de conclure. (Voy. ord. du 13 avril 1842, Piard). On a d'ailleurs jugé que le simple commandement d'avoir à payer le montant de la condamnation ne pouvait, s'il n'avait pas été suivi d'effet, constituer une exécution de nature à faire obstacle à l'opposition. (Voy. ord. 26 mai 1845, Rodier).

98. — M. Serrigny veut qu'on se reporte aux art. 158,

(1) L'expert *contradictoirement* nommé est l'expert désigné par la partie (13 févr. 1862, Huot), par opposition à l'expert nommé d'office. (Décr. 7 sept. 1861, Ambeau).

(2) Pour les arrêtés en matière de contravention à la police du roulage, le délai de l'opposition est de trois mois, à partir de la signification. (Ordonnance réglementaire du 9 juillet 1833.)

159 et 455 du code de procédure civile, et que l'on reconnaisse que le délai de l'appel est simplement suspendu pendant la durée du délai de l'opposition et commence à courir du jour où elle cesse d'être recevable. « Il semble cependant, ajoute-il, que le « conseil d'Etat déclare d'une manière générale l'appel « non recevable contre les arrêtés par défaut du « conseil de préfecture (8 mars 1847, Bizet et autres ; « 26 mars 1850, de La Jonquière ; 2 août 1851, vᵉ « Cambon ; 2 avril 1852, syndicat de Chavanay ; « 24 mars 1853, Roussillé ; 14 avril 1853, Pelet ; « 1ᵉʳ déc. 1853, Vatel ; 18 janv. 1855, comm. d'Orgnac ; « 22 févr. 1855, Laporte ; 30 juillet 1863, Legris ; « 31 août 1863, Dupuy, et autres). Mais voyez l'art. 25 « du projet de loi de 1851 sur les conseils de préfec- « ture, qui me donne raison. C'est également dans « mon sens que l'instruction du directeur de l'enre- « gistrement et des domaines du 17 décembre 1851 « a interprété les art. 24, § final, et 25 de la loi du « 30 mai 1851 sur la police du roulage). V. dans le « *Bul. off. min.*, 1852, p. 35 ; Adde, 6 août 1857, Ter- « souly). » (2ᵉ édition, t. 3, nᵒ 1256, p. 143.)

Nous reconnaissons que la distinction entre l'exécution consentie par la partie condamnée et celle faite contre son gré, distinction suivie par le code de procédure civile, est très-juridique, et qu'il serait rationnel d'admettre que tandis que la première implique un acquiescement qui rend l'appel non recevable aussi bien que l'opposition, la seconde ferme le délai de l'opposition et ouvre le délai de l'appel. Nous ne dissimulerons même pas que le conseil d'Etat, dans une décision plus récente que celle citée par

M. Serrigny, semble s'être référé à cette distinction, puisqu'après avoir constaté que l'arrêté attaqué a été rendu par défaut, il déclare « que dès lors, le sieur Parquin est non recevable à l'attaquer directement devant nous (devant le conseil d'Etat), tant que la voie de l'opposition lui est ouverte. » (Décr. 15 décembre 1859, Parquin). Mais on peut aussi comprendre que le conseil d'Etat, jaloux de maintenir à la procédure administrative la simplicité et la rapidité dont elle a besoin, se soit laissé aller à mettre ici en oubli la procédure civile pour refuser l'appel à celui qui a laissé l'exécution se réaliser sans aller solliciter la rétractation de la sentence devant le tribunal même qui l'a rendue.

99. — Les raisons qui ont fait refuser à l'appel tout effet suspensif (décr. 22 juillet 1806. art. 29) s'appliquent à l'opposition. L'urgence est présumée de droit en matière administrative, et, en conséquence, l'exécution provisoire doit former la règle et la suspension n'être que l'exception.

« Il faut conclure de là que celui qui, après avoir « formé opposition, exécute l'arrêt par défaut, n'est « pas censé renoncer à son opposition, mais avoir « payé pour éviter des contraintes. » Ainsi jugé en matière de grande voirie (25 févr. 1863, Maret); id. en matière de contributions, en cas de paiement fait après l'appel de l'arrêté qui rejette la réclamation (31 janvier 1861, ville d'Uzez); (M. Serrigny, 2e éd., t. 3, p. 140, no 1252).

100. — L'opposition se produit dans la même forme que la demande; il importe seulement de remarquer que la requête d'opposition doit contenir

l'exposé des moyens de défense. (Voy. ord. du 21 nov, 1839, Guizot). Cette règle, empruntée à l'art. 61 du Code de procédure civile, a lieu même dans le cas où le défendeur n'a pas comparu faute d'avoir été assigné. Du moment qu'il y forme opposition, il connaît la décision, il connaît les prétentions de son adversaire, et s'il a à les combattre, il doit le faire.

101. — Il n'est permis aux conseils de préfecture de rectifier dans leurs arrêtés contradictoires que les erreurs matérielles. (Voy. ord. du 11 août 1841, préfet du Loiret). La réformation de ces arrêtés pour tout autre cause ne peut être obtenue que par voie de recours. (Voy. ord. du 28 juin 1843, Guédon). Le recours se porte devant le conseil d'Etat, si ce n'est pour les arrêtés sur les comptes des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance : ces derniers doivent être déférés à la cour des comptes. (Voy. ord. royale du 28 déc. 1830).

102. — Les particuliers et l'administration elle-même, dans les contrats qu'elle est appelée à passer avec eux, ont cru quelquefois pouvoir convenir que le conseil de préfecture statuerait sur leurs contestations comme juge de dernier ressort. Mais le conseil d'Etat, s'inspirant de la maxime que les juridictions sont d'ordre public, n'a point hésité à considérer de semblables stipulations comme nulles. (Voy. ord. du 18 déc. 1839, Lecour). La renonciation à l'appel n'est légale qu'autant que la faculté d'y recourir est ouverte.

103. — Les arrêtés simplement préparatoires ne peuvent être frappés qu'après et avec l'arrêté définitif. C'est le principe de l'art. 451 du Code de procé-

dure civile (27 août 1857, Revollier; 7 avril 1864, ville de Niort). Pour les arrêtés interlocutoires, dont le caractère est de préjuger la question du procès, la partie à laquelle ils font grief est maîtresse de les attaquer immédiatement (7 juillet 1863, ville de Paris) ou d'attendre l'arrêté définitif pour les comprendre dans l'appel dirigé contre cet arrêté (30 juin 1861, Richard).

104. — Le délai pour l'appel est de trois mois, à partir de la notification. Nous dirons, lorsque nous traiterons de la procédure à suivre devant le conseil d'Etat, comment cette règle doit être entendue et appliquée.

Il est bien certain que l'exécution volontaire de l'arrêté comporte un acquiescement qui lui confère l'autorité de la chose irrévocablement jugée, même avant l'expiration du délai.

Mais les parties ne pourraient-elles pas, au moyen d'une convention, proroger le délai du recours?

Suivant nous, le délai durant lequel le recours peut être exercé a été réglé en haine des procès, dont il importe d'abréger la durée. La disposition qui en fixe les termes nous semble participer du caractère de disposition d'ordre public; et, conséquemment, la convention qui aurait pour but d'en écarter l'application devrait être considérée comme nulle. C'est vainement qu'on chercherait à s'appuyer, dans l'opinion contraire, sur une ordonnance du 17 mars 1835, rendue sur la requête d'un sieur Viviès. Le conseil, dans l'espèce jugée par cette décision, s'est purement et simplement abstenu d'examiner la question, en rejetant la requête par un moyen étranger.

Les règles applicables au recours devant le conseil d'Etat, recevront leur développement dans le chapitre suivant, je dois me borner ici à de rapides indications.

105. — Une troisième voie est ouverte contre les arrêtés des conseils de préfecture ; c'est celle de la tierce opposition. Elle est réservée aux tiers lésés par un arrêté intervenu entre d'autres parties, et lors duquel ils n'ont été ni appelés ni entendus. (Voy. ord. des 4 nov. 1835, Miroird et 17 mars 1835, Laroche ; 16 mars 1850, Rachis). De même que l'opposition, la tierce opposition se porte devant le conseil de préfecture qui a rendu la décision ; elle est admissible tant que ceux dont l'arrêté froisse les intérêts n'ont pas manifesté l'intention de s'y soumettre, en souffrant qu'il soit exécuté à leur préjudice. (Voy. ordon. du 8 janv. 1836, Prudhomme).

106. — Dans l'origine, on a hésité sur la question de savoir s'il pouvait être usé de la requête civile devant les conseils de préfecture pour les causes prévues par l'art. 480 du Code de procédure civile ; mais on n'a pas tardé à reconnaître que la requête civile n'a été instituée que pour donner la possibilité d'obtenir du juge, qui les a commises, la réparation d'erreurs contre lesquelles on est dénué de la ressource d'une juridiction supérieure ; qu'il est de l'essence de ce moyen de ne valoir qu'à l'égard des jugements rendus en dernier ressort, ainsi que l'exprime formellement la loi ; et que, dès lors, il est inapplicable à la juridiction des conseils de préfecture, qui ne s'exerce jamais qu'au premier degré. (Voy. ordonn. du 24 oct. 1827, Auclerc).

SECTION TROISIÈME.

DES FONCTIONS CONSULTATIVES DES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

107. — Le rôle du conseil de préfecture comme assemblée consultative n'a eu, à l'origine, que la plus minime importance.
108. — Développement de ce rôle. — Utilité de l'assistance du conseil de préfecture.
109. — Cas dans lesquels le préfet est obligé de prendre l'avis du conseil de préfecture.
110. — Confusion dans certaines lois entre le *conseil de préfecture* et le *préfet en conseil de préfecture*. — Conséquences pratiques.
111. — Distinction entre les *avis* ou consultations et les *arrêtés* du conseil de préfecture.
112. — Formes des arrêtés pris de l'avis du conseil de préfecture ou en conseil de préfecture.
113. — Recours.
114. — Des cas où le conseil de préfecture a à fournir son avis au gouvernement.
115. — Caractère de ces avis.

107. — Le rôle que le conseil de préfecture est appelé à remplir près du préfet, à titre d'assemblée chargée de l'assister dans ses délibérations et de l'éclairer de ses avis, ne tient que bien peu de place dans les attributions primitives de ce corps.

Les attributions de tutelle que les conseils de préfecture reçurent dès le principe, attestent bien que le gouvernement comprenait l'utilité de les associer à la gestion des affaires administratives. « On se demande « dès lors, comment il n'eut pas la pensée de faire « pour les préfectures ce qu'il venait de faire pour « l'administration centrale par l'institution du conseil

« d'Etat, c'est-à-dire de former du conseil de préfec-
« ture un conseil permanent pour le préfet. Il semble
« qu'il ne pouvait y avoir que des avantages dans
« cette combinaison : avantages pour le préfet, qui,
« dans les cas graves et dans les questions délicates,
« pouvait trouver des lumières dans une réunion
« d'hommes habitués à l'étude des matières adminis-
« tratives ; avantages pour les conseillers de préfec-
« ture qui, par la discussion de ces questions et
« l'examen de ces affaires. pouvaient se préparer à
« mieux approprier leurs décisions contentieuses aux
« nécessités de l'action administrative. Aussi est-il
« probable que ces vues n'avaient pas échappé au
« gouvernement ; mais, en l'an VIII, le système des
« administrations collectives était tellement décrié
« par l'impuissance dont on l'accusait d'avoir frappé
« l'administration dans les départements, que le lé-
« gislateur mit le plus grand soin à écarter tout ce
« qui pouvait y ressembler. On se garda donc bien de
« faire du conseil de préfecture une assemblée où le
« préfet viendrait délibérer sur ses actes pour s'éclai-
« rer par la discussion, en gardant, toutefois, la liberté
« de ses déterminations : ce fut seulement quelques
« années plus tard, et pour quelques cas particuliers,
« qu'on obligea les préfets à prendre, avant d'agir,
« l'avis des conseils de préfecture.

« On compte à peine trois dispositions de cette na-
« ture dans les actes du gouvernement consulaire et
« impérial (1). A partir de 1816, on entra moins timi-

(1) Voy. arrêté du 21 frimaire an XII, art. 1er ; décret du 9 vendémiaire an XIII, art. 3 ; loi du 15 septembre 1807, art. 26 et 33. — On n'a pas dû mentionner ici quelques dispositions qui ont

« dement dans cette voie, et plus le goût des assem-
« blées délibérantes pénétra dans le pays, plus le
« législateur et le pouvoir exécutif s'habituèrent à
« faire précéder d'un avis des conseils de préfecture
« certains actes des préfets, par exemple, ceux qui
« règlent des intérêts collectifs. » (Voy. le Rapport sur le projet de loi de 1851.

108. — Aujourd'hui, on est autorisé par le développement que les conseils de préfecture ont pris dans cette sphère, à le considérer comme une assemblée chargée d'assister le préfet dans ses délibérations et de l'éclairer par ses avis.

Les préfets ne sont pas seulement des administrateurs plus ou moins habiles, ils constituent aussi des personnages politiques ; ils représentent sous ce rapport la pensée du gouvernement. On conçoit donc sans peine qu'il est impossible de supposer que les hommes appelés à présider à l'administration départementale seront toujours préparés par de longues et patientes études, et éprouvés par la pratique des affaires dans les degrés inférieurs de l'administration. Leur instruction même leur permît-elle de distinguer et d'appliquer par eux-mêmes les principes les plus élevés du droit administratif, les réflexions et les hésitations que comporte toujours la solution des difficultés, ne sauraient se concilier avec les devoirs qui leur sont tracés. L'important est que le préfet agisse, que ses mesures soient promptement émises et rapidement exécutées ; il faut que son attention

appelé *les préfets* à prononcer, sur des matières contentieuses, *en conseil de préfecture*. Du reste, ce point est traité ci-après.

soit tout entière et à tout instant concentrée sur les besoins de son département et sur les moyens d'y satisfaire. Dans les circonstances impossibles à prévoir, plus encore peut-être que dans la conduite des affaires ordinaires, sa mission est de pourvoir aux nécessités du moment; son fait est d'agir plutôt que de délibérer. Il est donc éminemment sage de placer près du préfet, pour le conseiller et l'éclairer, des hommes investis de la confiance du gouvernement, et, joignant à des connaissances spéciales en législation l'habitude d'examiner et de résoudre les questions qui réclament l'application des grands principes d'administration. L'intérêt du département ne peut d'ailleurs en tirer qu'un précieux avantage. Les conseils de préfecture prenant à l'administration une part active et réelle, ils connaissent les besoins des localités, restent les dépositaires des traditions administratives, et rattachent l'administration du préfet nouvellement nommé à l'administration du préfet remplacé.

109. — Il est toujours loisible au préfet de consulter le conseil de préfecture et d'énoncer dans ses actes qu'ils sont intervenus sur son avis. Mais dans certains cas, c'est pour lui une obligation, non-seulement de le consulter, mais de prononcer en conseil de préfecture.

« Les cas dans lesquels le conseil de préfecture est
« appelé à donner son avis au préfet peuvent être
« classés dans huit catégories :

« 1° *Contributions et taxes.* — Le préfet approuve,
« en conseil de préfecture, le tarif des évaluations
« cadastrales (1).

(1) Loi du 15 septembre 1807; règlement du 15 mars 1827.

« Dans le cas où il y a lieu à subvention spéciale, « de la part de propriétaires ou d'entrepreneurs, pour « la dégradation extraordinaire de chemins vicinaux, « si l'abonnement est demandé, la subvention est « réglée par le préfet, en conseil de préfecture (1).

« 2° *Administration départementale et communale.* — « Le préfet, en conseil de préfecture, et en séance « publique, procède au tirage au sort pour régler « l'ordre entre les séries qui doivent servir à renouveler « par tiers les membres des conseils généraux (2).

« Le préfet, en conseil de préfecture, et également « en séance publique, décide, par la voie du sort, à « quel canton doit appartenir le conseiller élu par « plusieurs cantons, soit au conseil général, soit aux « conseils d'arrondissement, et qui n'a pas opté dans « le délai de la loi (3).

« Lorsqu'une délibération a été prise par le con- « seil d'arrondissement hors de la réunion légale du « conseil, le préfet, par un arrêté pris en conseil de « préfecture, déclare la réunion illégale, prononce la « nullité des actes, prend toutes les mesures néces- « saires pour que l'assemblée se sépare immédiate- « ment, et transmet son arrêté au procureur général « du ressort, pour l'exécution des lois, etc. (4).

« Si le conseil général ne se réunit pas, ou s'il se « sépare sans avoir arrêté le budget des dépenses

(1) Loi du 21 mai 1836, art. 11. Cette loi paraît avoir supprimé l'intervention du conseil de préfecture dans deux autres cas prévus par la loi du 28 juillet 1824, art. 8 et 9.

(2) Loi du 22 juin 1833, art. 8.

(3) Même loi, art. 10.

(4) Loi du 22 juin 1833, art. 15 et 28.

« ordinaires du département, le préfet, en conseil de « préfecture, établit d'office le budget, qui est réglé « par décret du président de la république (1).

« Le préfet autorise, en conseil de préfecture, les « délibérations du conseil général relatives à des « acquisitions, aliénations et échanges de propriétés « départementales, lorsqu'il s'agit d'une valeur n'ex- « cédant pas 20,000 francs (2).

« Si le conseil d'arrondissement ne s'est pas con- « formé, dans la répartition de l'impôt, aux décisions « rendues par le conseil général sur les réclamations « des communes, le préfet, en conseil de préfecture, « établit la répartition d'après lesdites décisions (3).

« Le préfet, en conseil de préfecture, déclare la « nullité des délibérations prises par les conseils mu- « nicipaux sur des objets étrangers à leurs attribu- « tions (4).

« Lsrsqu'un conseil municipal a pris des délibéra- « tions hors de sa réunion légale, le préfet, en con- « seil de préfecture, déclare l'illégalité de l'assemblée « et la nullité de ses actes (5).

« Les délibérations des conseils municipaux ayant « pour objet des acquisitions, des ventes, des échan- « ges d'immeubles ou le partage de biens indivis sont « exécutoires sur arrêté du préfet, en conseil de « préfecture, quand il s'agit d'une valeur n'excédant « pas 3,000 francs pour les communes dont le revenu

(1) Loi du 10 mai 1838, art. 28.
(2) Même loi, art. 29,
(3) *Ibid.*, art. 46.
(4) Loi du 21 mars 1831, art. 28.
(5) Loi du 21 mars 1831, art. 29.

« est au-dessous de 100,000 francs, et 20,000 francs « pour les autres communes (1).

« Les transactions consenties par les conseils mu- « nicipaux concernant des objets immobiliers ou mo- « biliers peuvent être exécutées après l'homologation, « par arrêté du préfet, en conseil de préfecture, « lorsqu'il ne s'agit pas d'objets d'une valeur supé- « rieure à 3,000 francs (2).

« Si un conseil municipal n'alloue pas les fonds « exigés pour une dépense obligatoire, ou n'alloue « qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire « est inscrite au budget, par arrêté du préfet, en « conseil de préfecture, pour les communes dont le « revenu est inférieur à 100,000 francs (3).

« Si le maire d'une commune refuse d'ordonnan- « cer une dépense régulièrement autorisée et liquide « il est prononcé par le préfet en conseil de préfec- « ture (4).

« Les délibérations des conseils municipaux ayant « pour objet d'autoriser les maires à donner main- « levée des hypothèques inscrites au profit des com- « munes sont exécutoires sur les arrêtés du préfet, « en conseil de préfecture (5).

« 3° *Domaine national.* — Lorsqu'une route nationale « est déclassée et que le sol est délaissé à l'adminis- « tration des domaines, pour être aliéné, si les pro- « priétaires riverains demandent qu'il soit réservé

(1) Loi du 18 juillet 1837, art. 46.

(2) Arrêté du 21 frimaire an XII; loi du 18 juillet 1837, art. 59.

(3) Loi du 18 juillet 1837, art. 39.

(4) Même loi, art. 61.

(5) Ordonnance royale du 15 juillet 1840.

« un chemin d'exploitation, le préfet, en conseil de « préfecture, statue sur cette demande, et détermine « la largeur du chemin, qui ne peut, toutefois, excé- « der cinq mètres (1).

« 4° *Garde nationale.* — Sur l'avis du maire et du « sous-préfet, tout officier de la garde nationale peut « être suspendu de ses fonctions pendant deux mois, « par arrêté motivé du préfet pris en conseil de pré- « fecture, l'officier préalablement entendu dans ses « observations (2).

« 5° *Liste du jury.* — Pour la composition de la liste « annuelle du jury, la répartition, par canton, des « jurés inscrits sur la liste générale du jury est faite « par le préfet, en conseil de préfecture (3).

« 6° *Recrutement.* — La répartition, entre les can- « tons, du contingent assigné à chaque département « pour le recrutement annuel de l'armée, est faite « par le préfet, en conseil de préfecture (4).

« 7° *Tabacs.* — Dans les départements où la culture « du tabac est autosisée, le préfet en conseil de pré- « fecture, et suivant certaines formalités, règle, par « approximation, le nombre d'hectares de terre « qu'il est permis de planter en tabac pour produire

(1) Loi du 24 mai 1842, art. 2.

(2) Loi du 22 mars 1831, art. 61.

(3) Décret du 7 août 1848, art. 10. La loi du 19 avril 1831 avait donné, par ses art. 27, 30 et 68, en ce qui concerne les listes électorales et du jury, des pouvoirs au préfet, en conseil de préfecture, qui ont cessé par suite du décret du 7 août 1848 et de la loi du 15 mars 1849.

(4) Loi du 21 mars 1832, art. 4; lois annuelles pour l'appel du contingent, à partir de celle du 5 juillet 1836.

« les quantités demandées par le ministre des finan-
« ces (1)

« Le préfet, en conseil de préfecture, décide si la « fourniture pour les manufactures nationales doit « être faite par voie d'adjudication, de soumission, « de traité avec les planteurs, ou selon tout autre « mode (2).

« 8° *Travaux publics.* — Lorque l'expropriation pour « cause d'utilité publique est demandée par une « commune et dans un intérêt communal, ou lorsqu'il « s'agit de travaux d'ouverture et de redressement « des chemins vicinaux, le préfet, en conseil de pré- « fecture, sur le vu du procès-verbal d'enquête, et « par un arrêté motivé, détermine les propriétés qui « doivent être cédées, et indique l'époque à laquelle « il sera nécessaire d'en prendre possession (3).

« Lorsque des biens appartenant à des communes « ou à des établissements publics sont compris dans « les propriétés dont la cession est jugée nécessaire « par l'administration pour l'exécution de travaux « publics, les maires ou administrateurs peuvent « aliéner ces biens, s'ils y sont autorisés par délibé- « ration du conseil municipal ou du conseil d'admi- « nistration, approuvée par le préfet, en conseil de « préfecture (4).

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 186; du 12 février 1835, art. 3.

(2) Loi du 28 avril 1816, art. 187. L'art. 192 de la même loi donnait au préfet, en conseil de préfecture, le droit de fixer le prix des diverses qualités de tabac. Ce droit appartient au ministre des finances d'après l'art. 4 de la loi du 12 février 1835.

(3) Loi du 3 mai 1841, art. 12.

(4) Loi du 3 mai 1841, art. 13.

« Lorsqu'il s'agit d'adjudications pour des travaux « des ponts et chaussées, le préfet, assisté du conseil « de préfecture, procède à la réception des soumis- « sions et arrête la liste des concurrents (1).

« Dans deux cas seulement, l'avis du conseil de « préfecture est destiné au gouvernement.

« D'après le décret du 9 brumaire an XIII et l'avis « du conseil d'Etat du 7 mai 1808, approuvé le 29, « dans le cas où les habitants d'une commune ont, « en vertu de la loi du 10 juin 1793, changé le mode « de jouissance des biens communaux, les demandes « d'un nouveau mode de jouissance doivent être pré- « sentées au conseil de préfecture, qui les examine, « exprime son avis, et le transmet au gouvernement, « pour être ensuite statué, le conseil d'Etat entendu.

« D'après l'article 4 du décret du 15 octobre 1810, « lorsque sur les demandes en autorisation pour des « ateliers insalubres de première classe il s'élève des « oppositions, le conseil de préfecture donne son « avis, sauf la décision en conseil d'Etat. » (Voy. le rapport précité) (2).

110. — Dans le principe, on a eu peine à bien saisir l'esprit de l'institution sous ce point de vue. Quelques actes législatifs du consulat et de l'empire portent l'empreinte d'une évidente confusion entre les arrêtés pris par le préfet assisté du conseil de préfecture, et

(1) Ordonnance royale du 10 mai 1829, art. 11 et 12.

(2) Le ministre de l'intérieur a eu l'occasion, en 1857, de faire observer que les décrets sur la décentralisation n'ont porté aucune atteinte à l'obligation pour les préfets de prendre l'avis du conseil de préfecture dans les cas où l'intervention de ce conseil est prescrite par la loi.

les arrêtés que le conseil de préfecture est lui-même appelé à émettre à titre de décisions. On trouve un exemple de cette confusion dans un arrêté du 8 prairial an XI. Cet arrêté, dont l'objet n'était que de pourvoir à l'organisation de la juridiction attribuée au conseil de préfecture, par la loi du 30 floréal an X, sur les contestations relatives à la perception des droits de navigation, dispose que ces contestations « seront, conformément à la loi du 30 floréal an X, « portées devant le sous-préfet dans l'arrondissement « duquel le bureau sera situé, sauf le recours *au* « *préfet, qui prononcera en conseil de préfecture.* »

Il suppose donc que le *préfet en conseil de préfecture* est, en matière d'attributions juridiques, pris pour le conseil de préfecture. Cependant, on s'est, dans la pratique, « considéré comme lié par les termes des « dispositions législatives ; et, pour les cas où le pou- « voir compétent n'a pas substitué le conseil de pré- « fecture au préfet en conseil de préfecture (1), la « jurisprudence a établi que ce conseil n'a qu'un « droit d'avis.

« Ainsi,

« D'après l'article 136 du décret du 17 mai 1809, « contenant réglement sur les octrois, les contesta- « tions qui peuvent s'élever sur l'administration et la

(1) On considère que le décret du 8 fructidor an XIII a rectifié celui du 10 thermidor an XI, en ce qui concerne le droit des pauvres. L'ordonnance royale du 28 janvier 1815 a été rectifiée par celle du 23 avril 1823, en ce qui concerne les comptabilités communales; les ordonnances des 21 mars 1816 et 21 mai 1817 ont été rectifiées par celle du 22 janvier 1831, en ce qui concerne les comptabilités des établissements de bienfaisance; enfin ces rectifications ont été consacrées par l'art. 66 de la loi du 18 juillet 1837.

« perception des octrois en régie intéressée, entre les « communes et les régisseurs de ces établissements, « doivent être déférées *au préfet, qui statue en conseil « de préfecture*, après avoir entendu les parties, sauf « le recours au conseil d'Etat, dans la forme et le « délai prescrits par le décret du 22 juillet 1806. — « Il en est de même des contestations qui peuvent « s'élever entre les communes et les fermiers des « octrois, sur le sens des clauses des baux.

« D'après l'article 49 de la loi du 28 avril 1816, en « cas de contestation entre les employés de l'admi- « nistration des contributions indirectes et les débi- « tants de boissons, relativement à l'exactitude de la « déclaration des prix de vente, il doit être référé au « maire de la commune, lequel prononce sur le diffé- « rend, sauf le recours, de part et d'autre, *au préfet, « en conseil de préfecture*, qui statue définitivement « dans la huitaine, après avoir pris l'avis du sous- « préfet et des directeurs des contributions indi- « rectes.

« D'après l'article 78 de la même loi, lorsque la « régie n'est pas d'accord avec les débitants qui de- « mandent l'abonnement, pour fixer l'équivalent du « droit de vente en détail, *le préfet, en conseil de pré- « fecture,* prononce, sauf le recours au conseil d'Etat, « en prenant en considération les consommations des « années précédentes et les circonstances particu- « lières qui peuvent influer sur le débit de l'année « pour laquelle l'abonnement est requis. » (Voy. le rapport de M. Boulatignier).

111. — On n'a pas toujours su se défendre de la confusion entre les avis ou consultations émanant du

conseil de préfecture et les arrêtés qu'il est appelé à émettre comme décisions. Mais aujourd'hui la distinction ne souffre plus aucune difficulté. On reconnaît que, dans les cas où le conseil de préfecture émet un avis demandé par le préfet ou lui prête assistance en délibérant avec lui, l'action n'émane point de lui et que l'arrêté n'est qu'un arrêté préfectoral.

112. — Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 29 septembre 1835, ne laisse rien à dire sur ce point; on y lit:

« Dans tous les cas où les préfets doivent prononcer *en conseil de préfecture*, il est bien évident qu'il faut que leurs arrêtés constatent qu'ils ont rempli à cet égard le vœu de la loi; il faut également qu'ils constatent que les membres du conseil assistaient en nombre suffisant. Ces arrêtés doivent donc être libellés ainsi: *Le préfet du département de.... séant en conseil de préfecture*, où étaient présents MM.... Il est également important que, dans l'arrêté, on vise la loi ou l'ordonnance en vertu de laquelle le préfet statue en conseil de préfecture. Enfin, l'arrêté ne doit contenir aucune mention de la discussion à laquelle a pu donner lieu l'affaire, ni rien qui puisse indiquer que les voix ont été comptées; le fait que le conseil a été consulté devra donc être constaté par cette seule phrase, qui précédera immédiatement le dispositif: *l'avis du conseil de préfecture entendu*.

« Quant à la signature des arrêtés des préfets, en conseil de préfecture, il ne faut pas perdre de vue que ces actes ne sont que des arrêtés de préfets pris en matière administrative, sous la seule responsabilité de ces magistrats, et réformables par le ministre de

l'intérieur, comme tous les autres actes des préfets. Ils doivent donc être signés par le préfet seul, car la signature des membres du conseil de préfecture n'y ajoute aucune force ; elle ne pourrait que constater leur présence, et cette présence se trouvera suffisamment constatée par l'intitulé : *Le préfet séant en conseil de préfecture où étaient présents MM...*, et encore par cette mention : *l'avis du conseil de préfecture entendu*. Si les membres du conseil de préfecture signaient l'arrêté, il serait à craindre qu'on ne fût porté à croire que cet acte a été soumis, non à leur simple avis, mais à leur sanction. Il pourrait d'ailleurs arriver que, si l'arrêté était contraire à l'opinion d'un ou plusieurs d'entre eux, ils s'abstinssent alors de le signer, ce qui aurait pour effet de faire connaître leur avis, tandis que rien ne doit constater la nature de cet avis.

« Je n'ai sans doute pas besoin de vous dire que les arrêtés que vous prenez en conseil de préfecture doivent être inscrits, non pas au registre des arrêtés du conseil de préfecture, mais au registre des arrêtés du préfet. »

113. — Ces explications montrent quelle est la nature des arrêtés pris en conseil de préfecture ; et, par cela même, elles indiquent clairement les moyens de réformation dont ces actes sont susceptibles. Ils suivent à cet égard le sort des actes de l'autorité préfectorale ; ils ne peuvent, par conséquent, faire l'objet d'un recours direct et immédiat devant le conseil d'Etat, qu'autant qu'ils se sont produits en matière contentieuse, comme actes de juridiction, et qu'autant qu'ils sont attaqués pour excès de pouvoir ou incom-

pétence. Pour tous les arrêtés qui ne réunissent pas cette double coudition, le recours n'a lieu que devant le ministre.

114. — Dans certains cas, d'ailleurs fort rares, le législateur a profité de l'existence des conseils de préfecture pour ménager, non plus au préfet, mais à l'administration supérieure elle-même, les renseignements et les indications dont elle peut avoir besoin. C'est ainsi que l'art. 4 du décret du 15 octobre 1810 appelle le conseil de préfecture à *donner son avis* sur les demandes d'autorisation, pour les ateliers et manufactures insalubres ou incommodes de première classe, dont l'établissement ne pouvait, avant le décret de 1852, avoir lieu qu'en vertu d'une permission octroyée par le chef du pouvoir exécutif. C'est ainsi que, d'après le décret du 9 brumaire an XIII et l'avis du conseil d'Etat du 7 mai 1808, approuvé le 29, dans le cas où les habitants d'une commune ont, en vertu de la loi du 10 juin 1793, changé le mode de jouissance des biens communaux, les demandes d'un nouveau mode de jouissance doivent être présentées au conseil de préfecture qui les examine, exprime son avis, et le transmet au gouvernement pour être ensuite statué, le conseil d'Etat entendu.

115. — Mais, même dans les limites de ces attributions toutes spéciales, il n'a mission que d'exprimer un *avis*. La délibération qu'il émet n'intervient que comme moyen d'instruction : c'est un document destiné à éclairer l'autorité à laquelle il est réservé de prononcer.

SECTION QUATRIÈME.

DES FONCTIONS DE TUTELLE.

116. — Autorisations de plaider. — Principe.
117. — Communes.
118. — Suite. — L'autorisation est nécessaire pour toute action autre que celles de la compétence des juges administratifs.
119. — Distinction entre les poursuites exercées par le maire comme organe du ministère public, et les actions intentées ou soutenues au nom de la commune.
120. — Actions possessoires.
121. — Avis de jurisconsultes.
122. — Établissements publics.
123. — Bureaux de bienfaisance.
124. — Congrégations.
125. — Consistoires.
126. — Chapitres.
127. — Communauté de Sainte-Geneviève.
128. — Chapitre de Saint-Denis.
129. — Cures.
130. — Fabriques.
131. — Hospices et hôpitaux.
132. — Menses et séminaires.
133. — Composition du conseil de préfecture.
134. — Forme de ses arrêtés.
135. — Caractère de son pouvoir. — Il ne peut statuer sur le fond du droit.
136. — Du droit des tiers à l'encontre des arrêtés en matière d'autorisation de plaider.
137. — L'arrêté de refus n'a rien d'irrévocable.
138. — Recours.

116. — Dès les premiers temps de l'institution des communes, les efforts du législateur ont tendu à ménager les ressources de l'avenir, et, pour cela faire, à

défendre leur patrimoine des entreprises inspirées par les intérêts du présent. De là, le principe que les communes et tous les établissements publics sont en état de minorité perpétuelle.

L'autorité supérieure intervient dans les actes les plus graves que comporte la gestion de leur patrimoine ; et l'on a soumis à la délibération d'un conseil spécial les mesures qui impliquent une sorte d'appréciation juridique : les actions judiciaires ne peuvent être intentées ou combattues qu'en vertu d'une autorisation du conseil de préfecture.

117. — La mission dont il est investi, sous ce rapport, est consacrée, en ce qui concerne les communes, par l'art. 4, § 7, de la loi du 28 pluviôse an VIII. Il y est dit que « le conseil de préfecture prononcera sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs et villages, pour être autorisées à plaider ; » mais c'est dans la loi du 18 juillet 1837 qu'il faut chercher les règles à suivre ; ces règles seront exposées tout au long au chapitre des *Communes*. Nous n'avons à rappeler ici que les principales.

118. — L'autorisation est indispensable pour toute action autre que celles de la compétence des juges administratifs. On n'a point à distinguer entre les tribunaux civils de première instance, les cours d'appel, les tribunaux de commerce, les justices de paix, et même les tribunaux de justice répressive que les parties saisissent par voie de citation directe ou de plainte. (V. MM. Reverchon, des *Autorisations de plaider*, n° 24 ; Serrigny, *Compét.* et *procéd. administ.*, t. Ier, n° 408.)

119. — Il ne faut cependant pas confondre le cas où le maire agit comme mandataire de ses concitoyens,

avec celui où il remplit les fonctions de ministère public près le tribunal de simple police. Les poursuites exercées par le maire en cette dernière qualité sont étrangères à la commune envisagée comme *personne*. (Voy. M. Serrigny, *ibid.*, t. Ier, n° 409).

120. — D'ailleurs, la loi, par une disposition expresse et formelle, a dégagé les actions possessoires des entraves qu'elles auraient pu éprouver de la nécessité d'une autorisation préalable. (Voy. L. du 18 juil. 1837, art. 55). On a assimilé ces sortes d'actions aux actes conservatoires, et on a été amené à les dispenser de l'autorisation, parce que leur marche doit être rapide et qu'elles reposent sur des faits de possession dont l'existence est passagère et la preuve fugitive.

121. — Aujourd'hui, l'usage anciennement suivi de prendre un avis de jurisconsultes est généralement abandonné. On ne peut cependant supposer que la loi de 1837, en gardant le silence sur ce point, ait pensé lier le conseil de préfecture. Il est certainement libre de recourir à telle consultation qu'il croirait devoir demander pour éclairer sa religion. (Voy. M. Reverchon, n° 56).

122. — L'exercice des actions judiciaires, au point de vue de l'autorisation, n'a fait, pour les établissements publics, l'objet d'aucune disposition générale. Nous avons à considérer isolément les bureaux de bienfaisance, les congrégations, les consistoires, les chapitres cathédraux, les cures, les fabriques, les hospices et les hôpitaux, les menses épiscopales et les séminaires.

123. — *Bureaux de bienfaisance.* — Aux termes d'un

arrêt de la cour de cassation du 10 juillet 1828, « les « bureaux de bienfaisance, autorisés à nommer un « receveur et par conséquent à faire des recettes, au- « torisés à recevoir les dons qui leur sont offerts, « chargés de distribuer à domicile aux indigents ce « qu'ils reçoivent et ce qu'ils sont autorisés à perce- « voir, doivent jouir essentiellement du droit d'agir « en justice, droit sans lequel ils pourraient être sou- « vent réduits à l'impuissance de remplir leur mission « honorable et de porter des secours au moment où « l'indigence et le malheur les réclameraient avec le « plus de célérité. » Il s'ensuit que les bureaux de bienfaisance constituent des personnes civiles, capables de plaider.

Il reste à savoir s'ils sont obligés d'obtenir, à cet effet, une autorisation du conseil de préfecture.

L'administration, dans son instruction du 8 février 1823, n'hésite point à assimiler, sous ce rapport, les bureaux de bienfaisance aux hospices. Et, en effet, du moment que les bureaux de bienfaisance, dont l'administration offre la plus frappante analogie avec celle des hospices, sont, comme ces établissements, admis à ester en justice, il semble rationnel de les soumettre aux mêmes conditions dans l'exercice d'un droit qui leur est commun. (Voy. MM. Reverchon, n° 136 ; Serrigny, t. Ier, n° 478.)

Ce principe établi, nous devons nous dispenser d'entrer dans le détail des règles à suivre ; leur exposé viendra plus à propos lorsque nous traiterons des hospices.

124. — *Congrégations.* — Il serait difficile de dénier

aux congrégations religieuses légalement reconnues le caractère d'établissements publics. « La législation relative à ces congrégations, en effet, leur a, en général, appliqué, soit quant aux conditions de leur existence, soit quant au mode de gestion et de dispositions de leurs biens, les règles qui régissent les établissements publics; les décrets des 18 février 1809 et 26 décembre 1810, la loi du 24 mai 1825, l'ordonnance du 14 janvier 1831, etc., reposent sur cette assimilation. » (Voy. M. Reverchon, n° 148).

On est, dès lors, amené à se demander si ces congrégations ont besoin, pour plaider, de l'autorisation du conseil de préfecture.

Le comité de législation a résolu la question par un avis du 21 mai 1841, ainsi conçu:

« Considérant que le décret du 18 février 1809, relatif aux congrégations ou maisons hospitalières de femmes, porte (art. 14) que les revenus et biens des congrégations religieuses, de quelque nature qu'ils soient, ne pourront être administrés que conformément aux lois et réglements sur les établissements de bienfaisance; que le décret du 26 décembre 1810, contenant brevet d'institution publique des maisons dites *du refuge*, impose à ces congrégations l'obligation de se conformer, pour leurs revenus et biens, aux dispositions du décret du 18 février 1809;

« Que les lois des 2 janvier 1817 et 24 mai 1825, applicables aux congrégations et maisons religieuses de femmes autorisées, même antérieurement à la promulgation de la première de ces deux lois, loin d'être contraires à ces dispositions, ont déclaré inaliénables,

à moins d'autorisation spéciale du roi, les biens immeubles ou les rentes appartenant aux congrégations religieuses ;

« Qu'aux termes de l'ordonnance du 14 janvier 1831, aucune transaction ne peut être passée au nom de ces établissements sans une autorisation royale ;

« Et que la faculté illimitée de plaider serait, comme celle de transiger, un moyen indirect d'aliénation ;

« Considérant que la question de savoir si les consistoires avaient besoin, pour plaider, d'une autorisation administrative, s'étant déjà élevée, il y a été pourvu par l'ordonnance du 23 mai 1834 ;

« Est d'avis que les congrégations religieuses en général ne peuvent, ainsi qu'il est réglé à l'égard des maisons hospitalières et de refuge, par les décrets des 18 février 1809 et 26 décembre 1810, plaider sans une autorisation obtenue dans la forme prescrite pour les hospices et établissements de bienfaisance, et qu'il serait utile que cette règle fût établie explicitement par une ordonnance royale, ainsi que cela a eu lieu à l'égard des consistoires en 1834. »

Sans doute cet avis serait pris en grande considération, si la question venait à surgir devant les tribunaux. Nous ne dissimulerons cependant pas qu'il ne se justifie, à l'égard des congrégations autres que celles régies par les décrets des 18 février 1809 et 26 décembre 1810, que par des inductions, et qu'à défaut d'un texte, on aurait peine à faire triompher, contre une instance engagée, un moyen de nullité tiré du seul défaut d'autorisation.

125. — *Consistoires.* — En 1833, la cour royale de

Colmar, appelée à examiner si les consistoires protestants ont besoin d'une autorisation pour plaider, s'est prononcée pour l'affirmative par arrêts des 13 novembre et 12 décembre.

Elle a cru pouvoir invoquer les dispositions de la charte qui promettent une égale protection aux divers cultes, pour étendre aux consistoires une mesure instituée au profit des fabriques.

Mais nous ne saurions souscrire à une telle doctrine. C'est exagérer la portée du principe général inscrit dans la charte, que s'en armer pour trancher une question d'organisation toute spéciale. La loi, on doit le reconnaître, fait défaut ici; elle demeure silencieuse. L'art. 1032 du Code de procédure civile se borne à dire que les établissements publics se conformeront, pour plaider, aux lois administratives; et on ne découvre aucune prescription administrative dont l'objet soit d'imposer aux consistoires l'obligation de se munir d'une autorisation du conseil de préfecture pour agir en justice. (Voy. M. Reverchon, nº 147). Nous en conclurons que l'exercice de leurs actions judiciaires est entièrement libre (1).

Cette conclusion emprunte une confirmation, dans son application aux consistoires autres que les consistoires protestants, à une ordonnance réglementaire du 23 mai 1834. Cette ordonnance n'est intervenue, à la suite des décisions rendues par la cour royale de

(1) On a pourtant accordé (ord. 1842, synagogue de Hatstatt), l'autorisation de plaider aux administrateurs d'une synagogue, mais la nécessité de l'autorisation n'avait pas été contestée, ce qui enlève à la solution une partie de son autorité!

Colmar et sur les observations qu'elles avaient suscitées, que pour proclamer la nécessité de l'autorisation pour les consistoires protestants : le gouvernement a donc reconnu qu'il était besoin d'une consécration expresse et formelle (1).

L'ordonnance est, d'ailleurs, conçue en ces termes :

« Art. 1er. Les consistoires des églises protestantes des deux communions devront se pourvoir d'une autorisation du conseil de préfecture, pour entreprendre ou défendre un procès en justice. Les consistoires du culte réformé adresseront directement leurs délibérations à ce sujet au conseil de préfecture ; celles des consistoires de la confession d'Augsbourg ne pourront lui être transmises que par l'intermédiaire du directoire du consistoire général, qui devra y joindre son avis. »

Elle ne fait mention que du mode de saisir le conseil de préfecture ; il faut donc, sur tous les autres points, se reporter aux règles tracées pour les fabriques.

126. — *Chapitres cathédraux et collégiaux.* — Le corps du clergé existant près de chaque église épiscopale, ou simplement collégiale, c'est-à-dire desservie par des chanoines, constitue, sous la dénomination de *chapitre*, une personne capable des actes de la vie civile.

Aux termes de l'art. 51, § 2, du décret du 6 novembre 1813, « le trésorier a le pouvoir de recevoir de tous les fermiers et débiteurs, d'arrêter les comptes,

(1) La question jugée affirmativement par la cour de Colmar, avait été résolue négativement par un avis du comité de l'intérieur du 24 sept. 1831, et c'est ce qui a déterminé l'ordonnance réglementaire du 23 mai 1834.

de donner quittance et décharge, de poursuivre les débiteurs devant les tribunaux, de recevoir les assignations au nom du chapitre, et de plaider, ***quand il y aura été dûment autorisé.*** » Et l'art. 53 ajoute que le trésorier ne pourra plaider en demandant, ni en défendant, ni consentir à un désistement, sans qu'il y ait eu délibération du chapitre et autorisation du conseil de préfecture.... »

127. — Un décret du 22 mars 1852 établit pour desservir l'église Sainte-Geneviève une communauté de six prêtres sous la direction d'un doyen. Ce n'est pas là, sans doute, un chapitre, mais il y faut voir l'institution d'une communauté et, partant, d'une personne civile.

128. — Le décret du 18 décembre 1858, qui affecte l'église de Saint-Denis à la sépulture des empereurs, porte qu'elle est desservie par un chapitre qui prend le titre de chapitre impérial de Saint-Denis.

129. — *Cures.* — L'administration des biens des cures est pareillement réglée par le décret de 1813 : « Les poursuites à fin de recouvrement des revenus, dit l'article 14, seront faites par les titulaires, à leurs frais et risques. — Ils ne pourront, néanmoins, soit plaider en demandant ou en défendant, soit même se désister, lorsqu'il s'agira des droits fonciers de la cure, sans l'autorisation du conseil de préfecture, auquel sera envoyé l'avis du conseil de fabrique. »

130. — *Fabriques.* — L'art. 77 du décret du 30 décembre 1809 soumet, en termes exprès, les fabriques à l'obligation de se munir d'une autorisation pour agir en justice ; il porte, en effet : « Ne pourront les marguilliers entreprendre aucun procès, ni y dé-

fendre, sans une autorisation du conseil de préfecture, auquel sera adressée la délibération qui sera prise à ce sujet par le conseil et le bureau (1). »

Ce texte, non plus qu'aucun autre, ne dit point que la demande d'autorisation se produira appuyée d'un avis de jurisconsultes. Le conseil de préfecture a seulement, comme pour les communes, la faculté de réclamer une consultation, s'il en a besoin, pour éclairer sa religion.

La loi sur l'organisation municipale du 18 juillet 1837 fait mention des demandes d'autorisation de plaider de la part des fabriques dans l'énumération des objets sur lesquels le conseil municipal est, de droit, appelé à donner son avis. (Voy. L. du 18 juill. 1837, art. 21, § 5.)

Mais c'est la seule disposition qui ait trait aux fabriques. Elles sont restées en dehors des prévisions de l'art. 29, qui exige une autorisation nouvelle pour chaque degré de juridiction ; de l'art. 55, qui dispense les actions possessoires de la nécessité de l'autorisation ; et aussi de l'art. 51, qui trace une marche à suivre pour les actions à intenter par les particuliers contre les communes.

Cette remarque n'est pas sans importance ; car, si le conseil de préfecture est toujours libre de se conformer à la première de ces règles, il n'en est pas de même pour les deux autres, dont les effets supposent une consécration légale.

131. — *Hospices et hôpitaux.* — Il n'existe aucune loi générale qui soumette les hospices à l'obligation

(1) Le conseil des fabriques et le bureau des marguilliers.

d'obtenir l'autorisation du conseil de préfecture pour agir en justice. Cette obligation ne leur est expressément imposée que dans les cas spéciaux prévus par l'arrêté des consuls, du 7 messidor an IX, relatif aux rentes et domaines nationaux affectés aux hospices.

Néanmoins, l'administration n'a fait nul doute de généraliser les prescriptions de cet arrêté. On lit dans une instruction du ministre de l'intérieur, en date du 8 février 1823 : « Il doit être établi, dans chaque arrondissement, un comité consultatif des hospices, composé de trois jurisconsultes choisis par le préfet. Ce comité est appelé à donner son avis sur toutes les affaires contentieuses qui intéressent ces établissements. Ses fonctions sont gratuites. — Les administrations ne peuvent défendre à des actions judiciaires ou en intenter qu'après en avoir obtenu l'autorisation du conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'Etat.

« Le conseil de charité doit aussi donner son avis sur les procès à intenter ou à soutenir par l'administration des hospices. (Voy. ordonn. du 31 oct. 1821, art. 8).

« Ainsi, toutes les fois que la commission administrative a à intenter ou à soutenir une action judiciaire, elle doit d'abord soumettre l'affaire à l'examen du comité consultatif de l'arrondissement ; le conseil de charité est ensuite appelé à donner son avis, et toutes les pièces sont transmises au conseil de préfecture, qui accorde ou refuse l'autorisation de plaider. »

Le conseil d'Etat, de son côté, statue journellement sur les recours des hospices contre les arrêtés des

conseils de préfecture, et semble ainsi avoir, de tout temps, considéré cette autorisation comme indispensable. (Voy. ord. des 28 mars 1821, hospice de Grenoble; 6 février 1839, hospice de Vierzon; 1er juillet 1839, hospice de Beauvais).

Enfin, l'art. 21, n° 5, de la loi du 18 juillet 1837, qui appelle le conseil municipal à donner son avis *sur les autorisations de plaider demandées par les établissements de charité et de bienfaisance*, suppose évidemment la nécessité de ces autorisations.

Au surplus, les règles pour les demandes d'autorisation de la part des hospices sont les mêmes que pour les fabriques. La loi de 1837, si ce n'est dans la disposition de l'article 21 que nous venons de rappeler, est étrangère aux uns comme aux autres.

Il importe seulement de remarquer que l'avis du comité consultatif institué par l'arrêté du 7 messidor an IX, est obligatoire et doit nécessairement précéder la décision du conseil de préfecture.

132. — *Menses épiscopales et séminaires.* — Les menses épiscopales sont régies de la même manière que les biens des cures. (Voy. décret du 6 nov. 1813, art. 29). Il en faut conclure que les archevêques sont assujettis, comme les titulaires des cures, à se faire autoriser par le conseil de préfecture pour l'exercice des actions judiciaires. (Voy. MM. Serrigny, t. Ier, p. 491; Reverchon, n° 144, qui cite un arrêt de la cour de Colmar du 2 avril 1833).

Enfin, les séminaires ont leur condition déterminée, sous ce rapport, dans l'art. 70 du même décret du 6 nov. 1813, article qui s'applique d'ailleurs aux écoles secondaires ecclésiastiques, aussi bien qu'aux

séminaires : il porte que « nul procès ne pourra être intenté, soit en demandant, soit en défendant, sans l'autorisation du conseil de préfecture, sur la proposition de l'archevêque ou évêque, après avoir pris l'avis du bureau d'administration. »

Le décret ne dit pas précisément par qui l'action sera exercée ; mais nous dirons, avec M. Serrigny (t. Ier, n° 495), « qu'il nous semble que le séminaire doit être représenté par l'archevêque ou l'évêque : c'est lui qui en est le tuteur naturel ; c'est lui qui, d'après l'article cité, doit soumettre au bureau la proposition de plaider ; c'est lui qui est chargé d'accepter les dons faits au séminaire (voy. ordonn. du 2 avril 1817, art. 3) ; c'est donc également l'archevêque ou l'évêque qui doit le représenter en justice. Les membres du bureau n'ont que le droit de délibération. »

133. — La composition du conseil de préfecture, pour les fonctions qu'il tient des lois qui l'appellent à statuer sur les demandes en autorisation de plaider, est la même que pour l'exercice de ses fonctions juridiques.

134. — Il en faut dire autant des formes destinées à garantir l'authenticité de ses actes.

La raison en est que, dans les deux ordres de fonctions, ses délibérations impliquent également une appréciation de *droits* et produisent certains effets de même nature.

135. — Toutefois, le pouvoir dont le conseil de préfecture est investi comme chargé d'autoriser les communes et les établissements publics à ester en justice, ne saurait se confondre avec son pouvoir de juridiction.

En matière d'autorisation de plaider, l'examen n'a lieu qu'au point de vue de *l'intérêt* de la commune ou de l'établissement public qui se propose d'intenter ou de soutenir une action ; et c'est en ce sens que la décision ne constitue qu'un acte de tutelle.

De là les précautions prises pour empêcher le conseil de préfecture de faire invasion dans le domaine du juge désigné par la loi pour connaître de l'action.

Les délibérations accordant l'autorisation de plaider ne doivent être accompagnées d'aucuns motifs ; il ne faut pas qu'elles puissent être invoquées à titre de *préjugés* en faveur de celui qui les a obtenues (1).

136. — Le même principe engendre aussi d'autres conséquences.

Il s'ensuit que les décisions « sont étrangères aux tiers, qui sont dès lors sans qualité, sauf le cas d'excès de pouvoir, pour les attaquer, par voie de tierce opposition, devant le conseil de préfecture, ou de pourvoi, devant le conseil d'Etat. Ici, comme en beaucoup d'autres circonstances, l'intérêt ne donne pas qualité.

« Si le cas d'excès de pouvoir fait exception à cette règle, si les tiers peuvent alors attaquer par la voie contentieuse l'arrêté entaché d'un tel vice, c'est que

(1) Aux termes de la loi de 1837, les arrêtés portant refus d'autorisation doivent, au contraire, être motivés (art. 53) ; il faut bien dire à la commune si le refus est absolu ou s'il n'est que temporaire. Mais le conseil de préfecture ne doit pas moins s'interdire, dans ce cas, de statuer sur le fond du droit. S'il résultait du dispositif, qui d'ailleurs constitue seul la décision, que le fond du droit a été préjugé, l'arrêté serait valablement attaqué comme entaché d'excès de pouvoir. (Voy. ordonnances des 9 déc. 1810, commune de Terniaise, et 6 nov. 1817, Jacomet).

le conseil de préfecture, en dépassant les limites de son autorité, ne porte plus atteinte à un simple intérêt, mais à un droit : or, tout droit doit avoir un juge, et en pareille matière, c'est la juridiction administrative contentieuse.

« L'intérêt des tiers à faire réformer les décisions relatives aux autorisations de plaider, ne se conçoit guère, d'ailleurs, dans le cas de refus ; mais il est facile à saisir dans le cas contraire, et c'est surtout à cette hypothèse que se rattache la jurisprudence qui a consacré l'irrecevabilité de pourvois de cette nature.

« Cette jurisprudence résulte notamment des ordonnances des 23 décembre 1815, Vannier ; 22 juin 1836, Desprez ; 2 janv. 1838, Gruter ; 22 fév. 1838, Serre ; 30 juillet 1839, Gallot. » (Voy. M. Reverchon, n° 43).

137. — Il en résulte encore que le conseil de préfecture n'épuise pas son pouvoir par une première décision. L'arrêté intervenu sur une demande d'autorisation ne participe point de l'irrévocabilité assurée aux actes de juridiction par l'autorité de la chose jugée. La demande qui a fait l'objet d'un refus est susceptible d'être reproduite, et, sur un nouvel examen, d'être accueillie par le conseil même qui l'avait repoussée. (Voy. ordonn. du 6 sept. 1826, commune de Blenod ; 15 fév. 1833, commune de Saint-Pierre-en-Val ; 29 janvier 1840, commune de Villeneuve d'Agen).

Ce n'est cependant pas là une règle absolue. Le conseil de préfecture, pour rester fidèle à l'esprit de la loi, ne peut et ne doit revenir sur un premier examen et une première décision, qu'autant que de nou-

veaux faits et de nouveaux moyens viennent à être produits devant lui. (Voy. ord. du 1er juillet 1839, commune du Bourg-Saint-Léonard).

D'un autre côté, il est bien difficile de concevoir que la faculté de rétracter un premier arrêté puisse s'appliquer même à un arrêté d'autorisation. « Il serait par trop étrange que les conseils de préfecture pussent jeter l'interdit sur une instance commencée devant l'autorité judiciaire. » (Voy. M. Reverchon, n° 47).

Le conseil d'Etat a néanmoins décidé que le conseil de préfecture avait pu refuser l'autorisation d'interjeter appel demandée par une commune, encore bien que l'arrêté obtenu pour intenter l'action portât autorisation de plaider *tant en première instance qu'en appel* (voy. ord. du 2 mai 1837, commune de Nalliers); mais c'est que, dans ce cas, la rétractation n'a point pour effet d'arrêter une instance commencée, et ne constitue qu'un sage retour à l'esprit des dispositions qui, dans les lois nouvelles, exigent une autorisation pour chaque degré de juridiction.

138. — Enfin, les conséquences de ce même principe se retrouvent jusque dans les règles relatives à la garantie du recours au conseil d'Etat.

Le recours doit être formé dans le délai rigoureux de trois mois, à partir de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture. (Voy. décret du 22 juillet 1806, art. 11; loi du 18 juillet 1837, art. 50 et 53).

Mais là s'arrête l'assimilation aux actes juridiques.

Le recours peut s'introduire en la forme purement administrative, c'est-à-dire que le ministère des avocats au conseil d'Etat n'est, ici, que facultatif. On est

libre de saisir le conseil d'Etat par l'intermédiaire du préfet, ou, ce qui est plus sage, afin d'assurer le dépôt et l'enregistrement au secrétariat du conseil dans le délai voulu, par une requête ou pétition adressée directement à M. le président du conseil d'Etat.

Le pouvoir du conseil d'Etat, en ces matières, n'est, d'ailleurs, pas d'autre nature que celui attribué au conseil de préfecture : il n'est appelé qu'à faire office de tuteur.

CHAPITRE SEPTIÈME.

DE LA COUR DES COMPTES.

Préliminaires.

139. — But de l'institution de la cour des comptes.
140. — Chambres des comptes sous l'ancienne monarchie.
141. — Révolution de 1789.
142. — Loi du 16 septembre 1807. — Institution de la cour des comptes. — Ses développements successifs.
143. — Division du sujet.

139. — Pour assurer à la fortune publique sa véritable destination, pour éloigner du pouvoir exécutif tout soupçon de corruption ou de prodigalité, et l'entourer ainsi de la confiance dont il a besoin, il est nécessaire que ce pouvoir justifie rigoureusement de l'emploi des subsides qui lui sont accordés, et que la plus grande publicité soit donnée aux résultats de la vérification des comptes rendus par ses agents.

C'est à cette nécessité que répond la Cour des comptes, magistrature inamovible, chargée de juger la gestion des comptables dans le maniement des deniers de l'Etat, des départements, des communes, et de certains établissements publics, et de contrôler, aux yeux du pays, par la publication annuelle de sa déclaration, l'exactitude des comptes des ministres et la régularité de leurs opérations.

140. — Il n'est pas inutile de suivre la marche historique de cette institution, et d'indiquer les modifications qu'elle a subies à travers les gouvernements qui se sont succédé en France, pour bien faire comprendre la situation que la législation actuelle fait à la cour des comptes, et montrer comment sa mission a grandi et s'est élevée à mesure que notre système financier se développait et se perfectionnait sous l'influence du régime représentatif.

La vérification et le jugement des comptes de l'Etat, par un corps de magistrats, remontent aux premiers temps de la monarchie (1). Les baillis et les prévôts devaient soumettre leurs comptes au conseil du roi, ou du moins à une commission composée des membres de ce conseil. C'est là l'origine de la chambre des comptes, longtemps confondue, soit avec le conseil lui-même, soit avec le parlement.

La chambre des comptes n'apparaît avec une organisation indépendante que vers le milieu du XIVe siècle, alors que se dessinait, bien imparfaitement encore, la distinction du trésor privé de la couronne et du trésor public. Son caractère de tribunal de dernier

(1) Voy. Rodolphe Dareste : *La justice administrative en France*, page 5.

ressort, contesté par les parlements, qui voulaient connaître de l'appel de ses jugements, fut consacré après de nombreux conflits, par des lettres de 1407, qui décidèrent que ses arrêts ne pourraient être cassés que par le roi (1).

Il y avait du reste des chambres des comptes dans plusieurs provinces; mais leur souveraineté fut aussi problématique que celle des parlements provinciaux (2).

(1) La chambre des comptes obtint aussi le même privilége que le parlement; elle nommait les officiers de finance, comme le parlement les officiers de justice.

La lutte ne cessa pas pour cela. On lit en effet dans un ouvrage sur la cour des comptes:

« Les affaires de cérémonial, les protestations, les disputes de « préséance, les procès-verbaux, où le parlement et la chambre « des comptes s'attribuaient en même temps la victoire, tiennent « une place assez considérable dans les registres de la chambre « des comptes de Paris. — Huit pages du plumitif, à la date du « 16 août 1638, contiennent les détails d'une rencontre fort animée « entre le parlement et la chambre des comptes de Paris. — Le « rang à occuper à la procession de la fête de l'Assomption fut « l'occasion de cette mêlée qui faillit avoir un résultat moins « comique que celui de la bataille du *Lutrin*. — Le premier pré- « sident du parlement, armé de la hallebarde d'un suisse, menaça, « dans l'église même, le premier président de la chambre des « comptes de le tuer, s'il avançait.— Tuez, tuez, vous êtes avoués, « criait-il aux archers, ainsi que le duc de Montbazon. — Ce fut « le peuple qui sépara les combattants. Le procès-verbal de la « rixe constate que *les présidents, les conseillers les maîtres, s'em-* « *poignèrent, se prirent au collet. Des épées furent tirées; les laquais* « *prirent part à la bataille.* » Extrait d'un ouvrage de M. Maffioli, intitulé: *Essai d'un projet de loi de réorganisation de la cour des comptes*, 1835.

(2) Août 1789; on comptait en France treize chambres des

Les chambres des comptes n'avaient été originairement instituées que pour surveiller la gestion des agents du domaine royal. Leur juridiction, longtemps restreinte au jugement des comptes de ces préposés, sur les pièces produites par les procureurs généraux, s'étendit ensuite à l'établissement et à la gestion des contributions publiques, lorsque les impôts vinrent accroître les revenus du prince.

Les chambres des comptes, dans les pays d'élection (1), avaient dans leurs attributions le jugement des comptes des impositions locales, des octrois et revenus patrimoniaux des villes et ceux de quelques parties du domaine royal situées dans leur ressort. Les procureurs généraux étaient dans l'obligation d'envoyer chaque année, à la chambre des comptes de Paris, les arrêts rendus par leurs chambres respectives.

Dans les pays d'états, où les états provinciaux votaient l'impôt et en suivaient la répartition, la recette et l'emploi, les chambres des comptes ne se rattachaient par aucun lien à la chambre de Paris.

Celle-ci, qui embrassait tout le territoire par la grandeur et la variété de ses attributions et par la dévolution de tout ce qui regardait le domaine de la couronne, avait un pouvoir à la fois politique, administratif et de juridiction.

comptes. Elles siégeaient dans les villes suivantes : Paris, Dijon, Rouen, Grenoble, Nantes, Nancy, Pau, Metz, Besançon, Bar-le-Duc, Montpellier, Aix, Lille.

(1) Les élus (qui devinrent bientôt des officiers à la nomination du roi) avaient juridiction sur toutes les contestations en matière d'impôts, sauf pour l'impôt du sel et la douane. (Voy. Rodolphe Dareste, *La justice administrative en France*, p. 42).

A titre d'attributions politiques, elle avait l'octroi des lettres de grâce, d'anoblissement, d'immunités et de priviléges (voy. lettres patentes du 13 mars 1339); le droit d'enregistrer et de vérifier les édits et ordonnances concernant les finances et le domaine de la couronne ; le droit de retenir toutes lettres sur comptes indûment ou illégalement scellées par le chancelier.

Comme pouvoir administratif, elle avait l'inspection sur la police et l'administration des finances du royaume ; elle recevait le serment des baillis, sénéchaux, trésoriers et traitants, et donnait leurs instructions aux commissaires que le roi envoyait dans les provinces ; elle ordonnait l'emploi de l'argent provenant des forêts de la couronne ; elle veillait à l'administration du domaine du roi, et gardait le dépôt de ses titres, etc....

Dans ses attributions de juridiction, figuraient l'examen et le jugement des comptes relatifs aux revenus des villes de son ressort, aux opérations du trésor du roi, aux dépenses de sa maison, aux recettes des émoluments du sceau et de la chancellerie, à la gestion des receveurs des dépôts et consignations de toutes les cours du royaume; le droit de suspendre et de destituer les comptables en retard ; et, de plus, le droit de juridiction criminelle en toute matière de comptes, et même celui d'exécution des coupables dans l'enclos du palais. (Voy. M. Laferrière, *Cours théorique et pratique de droit public*, t. I[er], p. 226 et suiv.)

L'ancienne monarchie avait ainsi cherché dans l'institution des chambres des comptes, une garantie pour la comptabilité des deniers publics.

Mais les vices de l'organisation financière du royaume rendaient le contrôle de ces chambres illusoire, lorsqu'ils n'allaient pas jusqu'à faire des juges eux-mêmes les complices des malversateurs, ainsi que s'en étaient plaints les états de 1356. A la faveur d'un défaut absolu de publicité, la dilapidation restait impunie, et l'arbitraire ne connaissait plus de limites (1). Le manque de centralisation dans les pays d'états restreignait d'ailleurs, l'action administrative dans les bornes les plus étroites ; et la perception et l'emploi des recettes mis aux mains des traitants dans les pays d'élections, moyennant un prix payé d'avance, rendaient impossible la reddition de comptes qui auraient soumis à l'autorité supérieure un tableau fidèle de la fortune publique.

Ajoutez à ces causes de désordre l'infinie diversité des contributions comprenant, outre les impôts directs et indirects (c'est-à-dire la taille, la dîme, la capitation, la corvée, les impôts du vingtième, les droits sur le sel, sur les boissons, sur les matières importées, etc.), les impôts de mutation, et différentes charges assimilées aux impositions constituant des droits réguliers au profit du trésor royal ; l'inégalité de leur répartition, non-seulement entre les différentes

(1) Le secret le plus absolu présidait à tout ce qui regardait le maniement des deniers de l'Etat. L'ordonnance du 26 février 1464 définissait la chambre des comptes : « L'antre et le repositoire des « titres et enseignements de la couronne *et du secret de l'Etat.* » Les comptables devaient envoyer secrètement au Trésor les deniers perçus par eux, *sans marquer le jour, ni l'heure.* Les comptables inférieurs avaient reçu l'ordre d'envoyer directement au trésor de Paris, *sans décharger*, le produit de leurs recettes.

provinces, mais encore entre les différentes classes de la société; l'ignorance ou l'exagération des principes vrais de l'économie politique; la liberté absolue d'un pouvoir agissant sans données certaines et sans autre sûreté que la probité des ordonnateurs; enfin, l'absence d'uniformité dans les méthodes et dans les formules matérielles; et vous aurez un aperçu des obstacles qui écartaient des finances de l'Etat l'ordre et la lumière, ces deux conditions essentielles de toute comptabilité publique, les seules qui fassent naître et entretiennent la sécurité dans l'esprit des contribuables, et la confiance de la nation dans l'autorité qui la dirige.

Pour remédier aux vices inhérents à cet état de choses, des essais infructueux de centralisation avaient été tentés aux XIIe et XIIIe siècles, alors que par les relations de dépendance des communes vis-à-vis du roi, et par les attributions conférées au parlement de Paris, l'idée d'une unité administrative et judiciaire se faisait jour dans le gouvernement. Plus tard, Jacques Cœur sous Charles VII, par ses tendances méthodiques (1), Sully, sous Henri IV, par ses efforts pour arriver à la formation d'un budget, ses sévérités contre les malversateurs et sa stricte économie (2), Col-

(1) On attribue à Jacques Cœur les ordonnances de 1443 et de 1454. (Voy. M. Dareste, *Histoire de l'administration en France*, p. 332 et s.) Ces ordonnances, entre autres améliorations administratives, prescrivaient l'uniformité dans la tenue des livres, et prenaient des mesures énergiques pour qu'on ne perçût pas de taxes plus fortes que celles fixées par les tarifs.

(2) Sully établit, à plusieurs reprises, en 1577, 1601, 1604, 1606 et 1607, des chambres de justice pour rechercher les malversations des finances. Il quitta volontairement le ministère pour avoir

bert, enfin, sous Louis XIV, par les bases nouvelles qu'il donnait à l'administration (1), avaient énergiquement lutté contre les obstacles qui les entouraient. Mais c'était là plutôt l'œuvre d'esprits isolés, qui devaient à leur génie, ou à un profond amour de l'ordre, de devancer les idées de leur temps, que le résultat de notions déduites de l'expérience et acceptées par tous. L'action bienfaisante de ces hommes illustres fut bornée, d'ailleurs, par le terme même de leur existence, et aussi quelquefois, par la coalition d'intérêts coupables qu'avait froissés leur inébranlable inflexibilité. Avec eux disparaissait leur salutaire influence et tout le bien qu'ils avaient fait (2).

141. — Au XVIII[e] siècle l'opinion publique s'était emparée des questions de finances. On commençait à

refusé de signer une ordonnance de comptant de 900,000 livres, que Marie de Médicis avait approuvée. « Il n'avait attaché son nom « à aucune grande institution nouvelle, dit M. Dareste (*loc. cit.*), « mais il avait fait *un ménage merveilleux*; et les désordres des « temps qui le suivirent assurèrent à jamais sa popularité. »

(3) Colbert créa une chambre de justice pour rechercher les malversations commises depuis 1635. — Ce fut lui qui fit frapper les biens des comptables d'une hypothèque légale, et leur défendit, sous peine de mort, de faire, en aucun cas, des avances à l'Etat. Cette dernière prohibition ne fut du reste jamais observée.

(1) L'histoire financière du XVI[e] siècle se résume en une longue série d'ordonnances pénales, signe évident d'une profonde anarchie. M. Dareste apprécie ainsi le rôle de la chambre des comptes à cette époque : « Au fond, les chambres des comptes n'exerçaient « qu'un contrôle nominal, elles n'avaient que peu de moyens de « s'assurer de la fidélité des rapports et des livres qui leur étaient « remis. Le vol était presque organisé à tous les degrés de la hié- « rarchie. Sully prouva d'une manière manifeste les concussions « des cours souveraines et des contrôleurs généraux. »

voir très-nettement de quel immense intérêt est pour la prospérité d'un pays et l'existence d'un gouvernement, une bonne gestion de la fortune nationale, garantie par un contrôle indépendant et public ; on se rappelait la Fronde et ses troubles civils causés en partie par la crise financière ; on commentait de toute part les motifs sur lesquels le parlement et les états s'étaient plusieurs fois fondés pour élever vainement des plaintes énergiques ; on pressentait aussi, non sans effroi, l'énorme déficit que les prodigalités et les fautes du passé léguaient au présent, et les esprits inquiets cherchaient avec ardeur une issue à cette situation désespérée. Cette issue devait être une révolution.

Le compte-rendu de Necker, publié en 1782, fut la première concession faite aux tendances réformatrices qui se manifestaient alors : c'était, en effet, la première fois qu'on livrait à l'examen des contribuables un compte de recettes et dépenses. Le même ministre essayait aussi de régulariser l'impôt par la création d'assemblées provinciales chargées du soin de sa répartition, dans lesquelles chacun des trois ordres était représenté. Enfin la réunion des notables de 1787 et le parlement s'étaient vivement préoccupés des intérêts financiers du pays. Le gouvernement lui-même avait spontanément appelé l'attention des notables sur l'inégalité de la répartition, la rigueur et l'arbitraire de la perception de la taille ; les bureaux avaient demandé que les états du trésor fussent publiés tous les ans, et le roi, dans son discours de clôture, avait solennellement déclaré qu'il adoptait la publicité du montant de la dette publique. Le parle-

ment, de son côté, avait signalé les mêmes abus et exprimé les mêmes vœux, avec l'énergie que lui donnait alors le sentiment de sa haute influence politique, et la justice des prétentions dont il s'était fait l'organe.

Quand l'assemblée de 1789, convoquée spécialement pour porter remède à l'état des finances (lettre du roi, du 27 avril 1789), substituant une représentation véritablement nationale à la toute-puissance de la royauté, intervint dans les affaires de l'Etat, elle n'avait donc plus, pour ainsi dire, qu'à formuler en principe les idées générales successivement adoptées par l'opinion publique, ou les pouvoirs existants, et à réaliser ces principes en institutions. Elle proclame d'abord que la contribution sera également répartie entre tous les citoyens auxquels elle reconnaît le droit d'en constater la nécessité, de la constater librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. (Art. 14 de la *Déclaration des droits* ; Const. de 1791, t. V, art. 1er et suiv.) Les états de toutes les dépenses et recettes, certifiés par les ministres, doivent être rendus publics par la voie de l'impression, au commencement des sessions de chaque législature (1). (Const. de 1791,

(1) Il avait été enjoint au ministre, conformément à une proposition du comité des finances, de présenter le tableau des besoins de l'année 1790, et des fonds destinés au service de l'année. Le ministre n'ayant fait qu'un exposé de comptes et une demande de fonds, sans les motiver, Mirabeau l'apostropha en ces termes : « Je « n'entends que ceci : j'ai tant, — il me faut tant !... L'Assemblée « demande : *Pourquoi* avez-vous tant ? — *Pourquoi* vous faut-il « tant ?... »

t. V, art. 3). Les ministres sont désormais responsables de toute dilapidation des deniers affectés à leurs dépenses.

Par suite de ces modifications profondes apportées à l'organisation financière de la France, l'institution des chambres des comptes fut supprimée par les décrets des 2 septembre 1790, 17 septembre 1791 et 19 août 1792 (1). — Elles furent remplacées d'abord par un bureau (voy. décret de 1791, tit. II, art. 2), et ensuite par une commission de comptabilité (voy. Constitution de 1793, art. 106), avec réserve pour le corps législatif d'apurer et d'arrêter définitivement les comptes rendus à la nation. Cette attribution judiciaire conférée au corps législatif, pouvait être considérée comme une dérogation au principe de la séparation des pouvoirs. Elle disparut par l'effet des constitutions de l'an III et de l'an VIII, et la commission de comptabilité nationale récupéra le jugement des comptes publics.

142. — A la commission de comptabilité nationale succéda la cour des comptes, cour centrale et unique, instituée par la loi du 16 septembre 1807. « Si les « avantages de la centralisation peuvent être con- « testés sous certains rapports, disait Napoléon au « conseil d'Etat, lors de la discussion de la loi du « 16 septembre 1807, elle est indispensable en ma- « tière de comptabilité, puisque l'isolement rend les « doubles emplois inévitables, et qu'une autorité « centrale étrangère à tous les intérêts privés, ne

(1) La dernière séance de la chambre des comptes de Paris a été tenue le lundi 19 septembre 1791.

« connaissant les comptables que de nom, est la plus « sûre garantie d'une gestion fidèle. »

La cour avait pour mission de juger les comptables publics, de vérifier les dépenses et les recettes et de porter chaque année à la connaissance de l'empereur ses plans d'amélioration. On pouvait sans doute attendre du pouvoir investi de cet ensemble d'attributions un contrôle sérieux ; mais l'autorité ombrageuse du régime impérial entrava, pour plusieurs années encore, l'exercice de ce contrôle.

Il appartenait à l'ère constitutionnelle de jeter les véritables fondements de notre administration financière. Dès la renaissance du gouvernement représentatif, la réforme s'étendit en effet sur tous les points, et le pouvoir, contenu dans de justes limites, se contenta et s'honora d'administrer sous les yeux des contribuables, demandant leur confiance en retour de la sécurité qu'il leur donnait. Le budget de 1814 présenta, le premier, un exposé de notre situation financière, montrant franchement les ressources et les besoins de l'Etat. La loi du 25 mars 1817 (titre XII), en ordonnant que les ministres rendraient et publieraient des comptes annuels ; celle du 15 mai 1818 (art. 102), en disposant que le réglement définitif de chaque exercice serait arrêté par une loi spéciale, accompagnée des documents exigés par la loi de 1817 ; la loi du 27 juin 1819 (art. 20), en exigeant la production des travaux de la cour des comptes à l'appui de la clôture législative des budgets, et enfin l'ordonnance du 29 juillet 1826, en chargeant la cour de certifier par des déclarations solennelles et publiques

la conformité des faits soumis à ses vérifications, avec ceux qui sont annoncés dans les comptes présentés aux deux chambres, témoignent de la sollicitude du gouvernement de la restauration pour l'administration financière.

La révolution de 1830 a fait pénétrer plus profondément encore la surveillance des contribuables dans les détails de cette administration. C'est au gouvernement qui en est issu que nous devons, en effet, les lois des 29 janvier 1831, 21 avril 1832 (publication du rapport annuel de la cour des comptes) et 23 avril 1834, et enfin l'ordonnance de 1838 qui réunit les diverses règles de la comptabilité publique, jusqu'alors éparses dans une foule de lois, de réglements ou de décisions ministérielles (1).

143. — Ce rapide exposé nous amène à entrer dans le détail des attributions de la cour des comptes.

Ces attributions sont de deux sortes : attributions de juridiction ; attributions qu'on peut appeler politiques : considérons-les successivement.

(1) La France est peut-être le pays dans lequel le contrôle exercé sur les finances, par une magistrature indépendante, a reçu la meilleure organisation.

Le bureau des comptes, en Angleterre, n'exerce qu'un contrôle limité et restreint. Des branches considérables des revenus et des dépenses publics échappent à son examen, et ses travaux de vérification doivent recevoir l'approbation de la trésorerie. La cour des comptes, en Prusse, exerce sur les ordonnateurs un contrôle trop rigoureux. La direction générale des comptes, en Autriche, créée en 1805, ne juge les comptables qu'en second et dernier ressort. (Voy. *Dict. d'économie politique*, v° Cour des comptes, p. 492.)

SECTION PREMIÈRE.

DE LA COUR DES COMPTES CONSIDÉRÉE COMME CORPS JURIDIQUE.

Art. 1er. — Organisation. — Juridiction et compétence.

144. — La cour des comptes ne constitue qu'un tribunal administratif.
145. — Sa composition et son organisation.
146. — Forme des délibérations. — Premier président.
147. — Distribution des affaires.
148. — Procureur général.
149. — Juridiction de la cour des comptes. — Elle statue tantôt en premier et dernier ressort, tantôt au deuxième degré.
150. — Ses attributions sous le premier rapport.
151. — Compétence accidentelle.
152. — Ses attributions sous le second rapport. — Détermination du changement de juridiction.
153. — Elle apure les comptes de tous *les comptables publics*.
154. — Qu'entend-on par cette dénomination ? — Agents directement responsables. — Préposés. — Comptables de fait.
155. — Jurisprudence sur les comptabilités occultes.
156. — Conséquences qu'entraîne l'assimilation des comptables de fait aux comptables en titre. — Sanction pénale. — Autorisation de poursuivre.
157. — En apurant les comptes, la cour ne peut mettre une dette à la charge de l'Etat, ni préjuger les questions de déchéance.
158. — Mais elle peut déclarer un comptable en avance.
159. — La cour n'a point de juridiction sur les ordonnateurs.
160. — Elle n'a pas le droit d'exiger des justifications non prévues par les réglements. — Exception.
161. — Ni de contester l'existence du droit d'après lequel l'ordonnancement a eu lieu.
162. — C'est une juridiction exceptionnelle. — Conséquences.
163. — Questions de responsabilité. — La connaissance en appartient au ministre des finances.

144. — La cour des comptes ne se rattache pas au département du ministre de la justice, elle relève pour le personnel du ministre des finances. Il est vrai que les magistrats qui la composent jouissent de l'inamovibilité, et que, sous ce rapport, leur condition est celle des membres des tribunaux civils ou criminels ; mais l'assimilation ne saurait aller plus loin. La juridiction de la cour des comptes n'embrasse que les actes administratifs ; elle ne connaît que des opérations auxquelles les agents de l'administration ont à procéder pour l'exécution des lois de finances, les débats sur lesquels elle est appelée à statuer ne s'agitent qu'entre l'administration et ses agents, et enfin les décisions qu'elle rend tombent sous le contrôle du conseil d'Etat.

La cour des comptes doit donc être rangée au nombre des corps institués pour régler le contentieux administratif ; et, dans la grande division constitutionnelle des pouvoirs, c'est à l'ordre administratif et non à l'ordre judiciaire qu'elle appartient (1).

Le législateur, cependant, a voulu qu'hommage fût rendu à l'indépendance et à l'étendue de l'autorité dont elle est investie, et qui en fait une cour souveraine et une cour unique pour tout le territoire, et il a déclaré qu'elle prendrait rang immédiatement après

(1) L'orateur du gouvernement, dans l'exposé des motifs de la loi du 16 septembre 1807, disait avec raison que la compétence de la cour des comptes étant réduite à l'examen des comptes publics, sans y réunir, comme les anciennes chambres des comptes, la connaissance des questions domaniales, cette institution devait être considérée comme une autorité administrative, et non plus comme une autorité judiciaire.

la cour de cassation et jouirait des mêmes prérogatives (1).

145. — La cour des comptes se compose d'un premier président, trois présidents, dix-huit maîtres des comptes, dix-huit référendaires de première classe, soixante-deux référendaires de seconde classe, un procureur général, et un greffier en chef. Cette organisation qu'elle devait à la loi du 16 sept. 1807, au décret organique qui suivit cette loi, et à l'ordonnance du 31 mai 1838 (art. 335) avait été modifiée par un décret du gouvernement provisoire du 2 mai 1848, qui réduisait le nombre des conseillers maîtres de dix-huit à douze, le nombre des conseillers référendaires de première classe de dix-huit à quinze, et le nombre des conseillers référendaires de deuxième classe de soixante-deux à cinquante cinq : ce même décret avait introduit dans l'institution des conditions fixes et régulières d'admission et d'avancement. Mais un décret du président de la république du 15-22 janvier 1852, a rendu à la cour des comptes l'organisation qu'elle avait avant le décret du 2 mai 1848, et a institué pour vider l'arriéré dû à des réductions incompatibles avec le bien du service, une quatrième chambre temporaire spécialement chargée des comptes des communes et des établissements de bienfaisance. Les considérants de ce dernier décret ne parlent pas des dispositions du décret du 2 mai 1848, relatives aux conditions d'admission et d'avancement; mais le texte de son dispositif est formel, et contient

(1) La loi du 4 juin 1853 ne mentionne pas les fonctions des membres de la Cour des Comptes au nombre des fonctions incompatibles avec les fonctions de juré (art. 3).

une abrogation entière de celui-ci ; d'où il faut tirer cette conclusion, que ces conditions ne sont plus exigées.

Le nombre des référendaires a été porté à quatre-vingt-quatre, dont vingt-quatre de première classe et soixante de deuxième classe, par un décret du 12 décembre 1860.

Un auditorat près la cour des comptes a, d'ailleurs, été institué par un décret du 23 octobre 1856. Le nombre des auditeurs ne peut excéder vingt. Ils sont divisés en deux classes, dix de première et dix de seconde, un traitement de 2,000 francs est alloué aux auditeurs de première classe. Les promotions ont lieu de la deuxième à la première classe, moitié au choix moitié à l'ancienneté. (Décr. 14 déc. 1859). Le tiers au moins des vacances dans les places de conseillers référendaires de deuxième classe, est attribué aux auditeurs (décr. 12 déc. 1860, art. 4.

Les magistrats de la cour des comptes sont nommés à vie par le chef de l'État. Le procureur général et le greffier sont amovibles. (Voy. L. 1807, art. 6.)

Le décret du 1er mars 1852 sur la mise à la retraite des magistrats est applicable à la Cour des Comptes. Pour les présidents et conseillers maîtres, la limite d'âge est fixée à 75 ans, et pour les Conseillers référendaires à 70 (décr. 19 mars 1852.)

146. — Pour les besoins du service, il est formé trois chambres, chacune composée d'un président et de six maîtres des comptes. Le premier président fait la distribution des dix-huit maîtres des comptes entre les trois chambres qui ne peuvent juger qu'à cinq membres au moins. Les trois chambres se réunissent,

lorsqu'il y a lieu, pour former la chambre du conseil. (Voy. ord. du 31 mai 1838, art. 336 et 343.)

Les référendaires ne sont spécialement attachés à aucune chambre ; ils sont chargés de faire les rapports à tour de rôle, et n'ont pas voix délibérative.

Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante ; c'est là une règle particulière aux autorités juridiques administratives.

147. — La distribution des affaires entre les trois chambres était réglée par le décret organique du 28 septembre 1807, qui laissait, toutefois, au président la faculté de renvoyer à une chambre, suivant que l'exigeait l'expédition des affaires, des rapports qui n'auraient pas été dans ses attributions spéciales. Mais l'expérience ayant démontré que la distribution consacrée entraînait une grande inégalité entre les travaux de chaque chambre, de nouvelles répartitions, mieux entendues, ont été faites à diverses époques par voie d'ordonnances du premier président.

Il n'y aurait évidemment pas nullité de l'arrêt pour cause d'incompétence, par cela seul que l'une des chambres aurait prononcé sur une des matières attribuées à une autre chambre. Mais, si le renvoi à la chambre désignée pour l'affaire avait été formellement requis, l'arrêt rendu sur le fond, nonobstant le déclinatoire, nous semblerait sujet au pourvoi pour incompétence relative. Telle est aussi l'opinion de M. Carré. (Organisation et compétence, t. VIII, p. 117, édition de 1834.

148. — La création d'un officier du ministère public auprès de la cour des comptes, remonte au milieu du

XVe siècle (1454), à l'époque où la chambre des comptes reçut les attributions de cour souveraine. Elle eut dès lors, comme le parlement, les gens du roi pour représenter l'intérêt du roi et de la société.

Le procureur général près la cour des comptes, aujourd'hui, n'exerce son ministère que par voie de réquisition. Il fait dresser un état général des agents qui sont tenus de présenter leurs comptes à la cour. Il s'assure s'ils sont ou non exacts à les présenter dans les délais fixés par les lois et réglements, et requiert contre ceux qui sont en retard l'application des peines disciplinaires. Il a le même droit vis-à-vis des référendaires qui ne feraient pas exactement leur service; il peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire ; et cette faculté devient un devoir à l'égard des demandes en main levée, translation ou radiation des hypothèques prises sur les biens des comptables pour garantir la fidélité de leur gestion; il suit l'instruction et le jugement des demandes à fin de révision; il doit être appelé en la chambre et entendu toutes les fois qu'un référendaire élève contre un comptable une prévention de faux.

Enfin, le procureur général adresse au ministre des finances les expéditions des arrêts de la cour, et est tenu de correspondre avec les ministres sur les demandes qu'ils peuvent lui faire, de renseignements pour l'exécution des arrêts, les main levées, radiations ou restrictions de séquestres, saisies-oppositions, ou inscriptions hypothécaires, et remboursements d'avances des comptables. (Voy. ord. du 31 mai

1838, art. 344 et suiv., et décr. du 31 mai 1862, art. 389-397).

149. — La juridiction de la cour des comptes s'étend sur tout le territoire de la France et des colonies, à tous les comptables publics, et aux personnes qui leur sont assimilées.

La cour statue, tantôt en premier et dernier ressort tout à la fois, tantôt en dernier ressort seulement.

150. — Comme tribunal de premier et second degré, elle juge les comptes des recettes et des dépenses qui lui sont présentés, chaque année, par les receveurs généraux des finances, les payeurs du trésor public, les receveurs de l'enregistrement, du timbre et des domaines, les receveurs des douanes et sels, les receveurs des contributions indirectes, les directeurs comptables des postes, les directeurs des monnaies, le caissier central du trésor public, les comptables en Afrique, et l'agent responsable des virements de comptes. Elle juge aussi directement les comptes annuels des trésoriers des colonies, du trésorier général des invalides de la marine, des économes des lycées, des commissaires des poudres et salpêtres, de l'agent comptable du transfert des rentes inscrites au grand-livre de la dette publique, de l'agent comptable de l'ordre de la Légion-d'Honneur, du caissier de la caisse d'amortissement et de celle des dépôts et consignations, de l'imprimerie impériale, de la régie des salines de l'Est, des receveurs des communes, hospices et établissements de bienfaisance dont le revenu excède trente mille francs, et enfin tous les comptes qui lui sont attribués par les lois, ordonnances ou décrets. (Voy. L. des 16 sept. 1807, art. 11;

18 juillet 1837, art. 66 ; ordonnance du 31 mai 1838, art. 331, et décr. 31 mai 1862),

151. — Nous disons qui lui sont attribués par des lois ou par des ordonnances ou décrets. C'est qu'en effet la cour des comptes est à la disposition du gouvernement pour l'examen de tous les comptes dont la vérification lui paraît être d'intérêt général. A la différence des tribunaux, la cour des comptes n'a pas à recevoir de délégations que de la loi. Le gouvernement est maître de désigner les comptables qui seront justiciables de la cour des comptes, et partant de renvoyer à cette cour les comptes qu'il croit devoir considérer comme rentrant dans la comptabilité publique. Le gouvernement va plus loin ; il n'a pas craint, en plus d'une circonstance, d'ouvrir l'accès de la cour des comptes et d'accorder la garantie de son contrôle à des comptabilités qui, sans tenir à la comptabilité publique, avaient trait à des projets favorisés par le gouvernement. C'est ainsi qu'une ordonnance des 23 septembre-6 octobre 1818 a autorisé cette cour à constater, par un arrêt, le recouvrement et l'emploi des fonds offerts pour le rétablissement de la statue de Henri IV ; et qu'une autre ordonnance des 29 juillet-14 août 1827 a autorisé la même cour à revoir le compte qui lui serait soumis par la commission chargée de recueillir et d'appliquer à leur destination les fonds provenant de la souscription ouverte pour l'acquisition du domaine de Chambord.

152. — Comme tribunal d'appel, la cour des comptes statue sur les recours formés devant elle contre les arrêtés des conseils de préfecture contenant réglement des comptes annuels des receveurs des com-

munes, hospices et établissements de bienfaisance dont les revenus n'excèdent pas trente mille francs.

La juridiction est déterminée, dans ce cas, par le chiffre que les revenus de ces communes ont atteint pendant trois années consécutives. Ce sont les préfets qui *mettent* sous la juridiction directe de la cour des comptes les communes ou établissements dont les revenus étaient précédemment inférieurs à trente mille francs. Les arrêtés qu'ils prennent à cet effet doivent être immédiatement transmis aux ministres de l'intérieur et des finances. (Voy. ordonn. 31 mai 1838, et décr. 31 mai 1862, art. 484.)

Et il ne faut pas se méprendre sur le caractère et les effets de ces sortes d'actes. Ils constatent, apprécient et déclarent un fait, mais ils ne sauraient être considérés comme attributifs de juridiction, et au point de vue même de la question d'application de la loi, ils n'ont rien de définitif.

La commune ou l'établissement privé par la décision préfectorale de la garantie des deux degrés de juridiction pourrait, d'une part, attaquer cette décision par la voie contentieuse ; d'autre part, la cour des comptes pourrait elle-même déclarer son défaut de compétence, sauf recours devant le conseil d'Etat, qui, remplissant, à son égard, les fonctions de cour de cassation, aurait à faire, en cette circonstance, une sorte de réglement de juges. (Voy., dans le sens de cette dernière proposition, M. d'Audiffret, *Encyclopédie du droit*, v° Cour des comptes, n. 66.)

153. — La cour règle et apure les comptes qui lui sont présentés; elle établit par ses arrêts définitifs si les comptables sont quittes, ou en avance, ou en dé-

bet. Dans les deux premiers cas, elle prononce leur décharge définitive, et ordonne main-levée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises sur leurs biens, à raison de la gestion dont le compte est jugé. Dans le troisième cas, elle les condamne à solder leur débet au Trésor dans le délai déterminé par la loi. A l'égard des comptables encore en exercice, ou des comptables hors d'exercice dont les comptes ne sont pas définitivement apurés, la cour est encore appelée à prononcer suivant les circonstances, en exigeant, toutefois, des sûretés suffisantes pour la conservation des droits du Trésor, sur les demandes en réduction ou en translation des hypothèques qui servaient de garantie à leur gestion. (Voy. ord. du 31 mai 1838, art. 373 et 375.)

154. — On voit que, dans la définition des attributions de la cour des comptes, la désignation de *comptables* est la désignation essentielle. La définition pourrait, en effet, se résumer en ce seul mot ; on pourrait se contenter de dire que la cour des comptes a juridiction sur tous les comptables publics. Efforçons-nous donc de faire bien comprendre ce qu'on doit entendre par comptables publics.

Sous la dénomination de comptables publics, on range en général tous les agents légalement préposés à la manutention de deniers, de matières et d'effets appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes ou aux établissements publics.

Mais cette qualité n'appartient pas seulement aux agents qui sont directement responsables ; elle s'étend aussi, en certaines circonstances, aux préposés que les agents eux-mêmes peuvent employer. C'est

ce qui résulte d'un décret du 12 janvier 1811, qui déclare commun à tous les agents ou préposés des comptables directs du Trésor, le mode de poursuite établi à l'égard de ces derniers, lorsque ces préposés ont fait personnellement la recette des deniers publics, et de la loi du 17 avril 1832 qui, autorisant la contrainte par corps contre les comptables, dispose (art. 8, n° 2), que cette voie d'exécution s'étendra également à leurs agents ou préposés qui auront personnellement géré ou fait la recette.

On assimile également aux comptables publics toutes personnes qui, sans être comptables *en titre*, s'immiscent dans le maniement des deniers publics. On a appelé le fait de cette immixtion *comptabilité occulte*, bien qu'il ne soit pas nécessaire que l'irrégularité qui la constitue soit tenue secrète, et on a désigné dans le langage administratif par le nom de *comptable de fait*, l'ordonnateur ou l'individu coupable de cette immixtion.

C'est surtout dans l'administration des établissements de bienfaisance et des communes que se rencontrent les comptabilités occultes. « Elles reposent « le plus souvent sur un zèle de charité mal entendu : « quelquefois aussi elles sont le résultat d'une résis- « tance blâmable aux règles administratives. C'est, « par exemple, une sœur supérieure qui, recevant « un don destiné à l'établissement, ne croit pas de- « voir le verser à la caisse du receveur, afin de s'en « réserver la libre disposition pour faire jouir, pense- « t-elle, les pauvres ou les malades d'un plus grand « bien-être ; ce peut être aussi une commission ad- « ministrative qui, pour échapper, dans telle mesure

« à prendre, dans tels travaux à opérer, au contrôle « de l'autorité supérieure, dissimule une partie des « revenus de l'établissement pour n'avoir pas à en « compter. » (Voy. *Dictionnaire d'administration*, v° Comptabilité occulte).

Dans les communes, ce sont presque toujours les maires, leurs adjoints ou les desservants qui s'immiscent dans le maniement des deniers ayant une destination d'intérêt communal ; parfois, cependant, on a vu de simples particuliers se rendre comptables de fait. La bonne foi préside le plus ordinairement à ces comptabilités, qui prennent leur source dans un excès de zèle et dans l'ignorance où vivent les ordonnateurs des justes limites de leurs fonctions, et des conséquences de leur gestion illégale.

Mais la surveillance et le contrôle de l'autorité supérieure seraient illusoires si chacun des membres de la commune ou du corps municipal pouvait s'ingérer dans le maniement des deniers qui doivent être versés en totalité dans la caisse du receveur. Ces comptabilités occultes deviendraient bientôt, si elles étaient tolérées, un abus contre lequel les efforts de l'administration seraient impuissants.

C'est pourquoi toute personne autre que le receveur municipal, qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, sera, par ce seul fait, constituée comptable. (Voy. art. 64, L. 18 juillet 1837). Ce caractère infligé à l'individu coupable d'immixtion illégale dans le maniement des deniers, a pour effet de le soumettre, dans sa personne et dans ses biens, à toutes les obligations, à toutes les charges qui pèsent sur les comp-

tables en titre et constituent les garanties de leur gestion, et, par suite, de transporter la connaissance de l'apurement des comptes qu'il aura à rendre aux juges du contentieux en matière de comptabilité.

155. — La jurisprudence du conseil d'Etat n'a pas varié sur ce point. Avant la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, de nombreuses ordonnances rendues au contentieux avaient déjà posé comme règle que, lorsqu'un maire s'était rendu volontairement comptable des deniers de la commune, en faisant recette ou dépense de ces deniers, il était justiciable du conseil de préfecture ou de la cour des comptes. (V. ord. 5 mai 1831, Dauzy ; 25 oct. 1833, Vignol). Et depuis la promulgation de cette loi, il est intervenu plusieurs décisions qui ne laissent plus aucun doute sur les conséquences qu'entraîne toute comptabilité occulte. En vain le maire, comptable de fait, prétendrait-il n'avoir reçu et dépensé les fonds que par suite d'une mission de confiance toute spéciale, pour en conclure qu'il s'est rendu comptable à titre privé et non comme administrateur, qu'il n'a fait les recettes ou dépenses que sur les revenus de biens légués aux pauvres de sa commune (voy. ord. 28 mars 1838, Avril), ou qu'il s'est borné à recueillir des souscriptions ayant une destination d'intérêt communal. (Voy. ordon. 27 janv. 1851, Perrin). Dans ces différentes hypothèses, le maire a excédé son droit de simple ordonnateur, toutes les dispositions de lois qui règlent la position des receveurs lui sont virtuellement applicables, et ses comptes seront soumis aux juges de ces derniers, alors même qu'il pourrait être poursuivi à raison d'actes de malversation dans

les recettes et l'emploi des deniers communaux. (Voy. ordon. 21 mai 1840, comm. de Gerbevillers).

Ce principe ne s'applique pas seulement au maire, mais à *toute personne* autre que le receveur municipal. Seraient, en effet, considérés comme comptables de fait : l'adjoint qui, ayant fait diverses dépenses en dehors du budget, les aurait couvertes au moyen de perceptions assises sur l'affouage, mais ne figurant pas dans l'aperçu des recettes (voy. ord. 14 juin 1837, comm. de Tonaille-Saint-Cyr); le desservant qui aurait dirigé les travaux de construction d'une église et les aurait payés avec des deniers communaux par lui touchés du receveur municipal (voy. ord. 20 juil. 1836, comm. de Leeyviller) ; même le curé qui aurait reçu des souscriptions destinées à la construction d'une église, s'il était établi que les fonds étaient demandés et recueillis pour venir en aide à la commune pour la construction de son église, et devaient, dès lors, être considérés comme des deniers communaux (décr. 15 avril 1867, Chervaux); à plus forte raison, les particuliers qui se seraient chargés de faire le recouvrement et l'emploi de souscriptions destinées à une dépense communale, et que le conseil municipal par délibération spéciale avait comprises parmi les ressources de la commune (voy. décr. 12 août 1848, Antony et Dumas) ; ou ceux qui auraient affermé des pâturages lui appartenant, et touché le prix des baux. (Voy. décr. 13 août 1850, Brun et cons.)

156. — L'assimilation des comptables de fait aux comptables réguliers est, au surplus, absolue à ce point que les comptables de fait sont autorisés à se prévaloir des avantages qu'elle est de nature à leur

offrir. On a jugé, par exemple, qu'on ne pourrait, par application de l'art. 1996 du Code Napoléon, leur demander l'intérêt des sommes qu'ils ont touchées à partir du jour où elles ont été encaissées, qu'ils auraient le droit d'invoquer cette règle de comptabilité, d'après laquelle la compensation a lieu entre les recettes et les dépenses, jusqu'à due concurrence. (Voy. ordon. 8 avril 1842, Duvergier).

Par la même raison, lorsqu'un individu s'est immiscé sans qualité dans une comptabilité publique, le point de savoir s'il est justiciable, au premier degré, du conseil de préfecture, ou de la cour des comptes, doit être décidé, non d'après l'importance des opérations dont il se sera indûment chargé, mais bien, de même qu'à l'égard du receveur municipal, par le chiffre des revenus ordinaires de la commune où ces opérations ont eu lieu. (Voy. ordon. 25 juillet 1835, min. de l'int.)

Dans tous les cas, on ne doit pas perdre de vue, qu'indépendamment des conséquences de l'assimilation aux comptables publics, l'immixtion sans titre dans le maniement des deniers communaux peut, *d'après les circonstances*, donner lieu à des poursuites, en vertu de l'art. 258 du Code pénal, qui est ainsi conçu : « Quiconque, sans titre, se sera immiscé dans « des fonctions publiques, civiles ou militaires, ou « aura fait les actes d'une de ces fonctions, sera puni « d'un emprisonnement de deux à cinq ans, sans « préjudice de la peine de faux, si l'acte porte le « caractère de ce crime. »

Et, à cet égard, nous avons seulement à faire observer qu'on ne peut obtenir du conseil d'Etat l'au-

torisation de poursuivre un maire, à raison de faits de concussion dans l'exercice de la gestion de deniers communaux, qu'autant que ses comptes ont été débattus et apurés par l'autorité administrative. (Voy. ordonn. 17 sept. 1850, Reinhard ; 20 nov. 1851, Baillot.)

157. — La cour des comptes est tenue, lorsqu'elle ne surprend pas les comptables en débet, de se borner à les *déclarer en avance*, ou à les *déclarer quittes* vis-à-vis du Trésor. Elle outre-passerait les pouvoirs que la loi lui a confiés, si elle mettait par sa seule autorité une dette à la charge de l'Etat, et si elle prononçait une condamnation contre lui. Le ministre a toujours le droit, en effet, d'examiner la situation des crédits, et même, s'il y a lieu, d'opposer la déchéance au comptable. (Voy. ordon. 21 oct. 1818, Crespin ; 4 août 1819, Dayries ; 8 août 1819, d'Ogny.)

158. — Sous l'ancienne législation, qu'avait essayé de faire revivre un décret impérial inédit du 1er avril 1808 (Voy. M. Serrigny, t. III, n° 1430), la cour des comptes devait se réduire à donner le *quitus* aux comptables quand elle ne les trouvait point en débet, sans pouvoir même constater leurs avances ; ils devaient en demander le paiement au ministre du département pour lequel ils les avaient faites ; et en conséquence, l'art. 1er du décret précité disposait : « Notre cour des comptes sera tenue de rayer de la « dépense des comptables les avances par eux pré- « tendues faites pour quelque cause que ce soit. »

Il y avait là évidemment un manquement aux règles de la plus stricte équité, et une fausse appréciation des intérêts du crédit public. Aussi, l'adminis-

tration aujourd'hui prend soin de marquer elle-même dans ses formules de comptabilité, la place des avances faites par les comptables, et la cour admet ces avances sans difficulté, lorsqu'elles sont régulièrement justifiées. Le Trésor est suffisamment protégé contre les inconvénients qui pourraient résulter de cet état de choses, par cette disposition de la loi qui veut qu'aucune créance ne soit liquidée à la charge du Trésor que par l'un des ministres, ou par ses mandataires. (Voy. ordon. du 31 mai 1838, art. 39.)

159. — La cour des comptes ne peut ni arrêter, ni entraver la marche de l'administration. De ce principe, il résulte qu'elle ne pourrait, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, c'est-à-dire sur des administrateurs investis d'une partie de la puissance exécutive, dont la responsabilité ne relève que du chef de l'Etat et du corps législatif. L'art. 18 de la loi du 16 septembre 1807, ajoute, en posant ce principe, que la cour ne peut non plus refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites, et accompagnées des acquits des parties prenantes *et des pièces que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre.*

L'ordonnance du 14 septembre 1822, art. 10, dispose, de son côté, que toute ordonnance ou mandat de paiement doit être accompagné des pièces qui constatent que son effet est d'acquitter, en tout ou en partie, *une dette de l'Etat régulièrement justifiée;* et l'ordonnance du 31 mai 1838, exprimant la même idée dans des termes plus explicites, déclare que la cour des comptes ne peut, dans aucun cas, refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits sur des

ordonnances « *accompagnées des pièces déterminées par les lois et réglements.* »

L'art. 18 de la loi de 1807 est-il abrogé, ou, au contraire, est-il toujours en vigueur? — Dans cette dernière hypothèse, comment et dans quelle mesure faut-il l'interpréter? — Telles sont les graves questions que soulèvent l'examen et la comparaison de ces textes.

Sur la première de ces questions, il ne peut guère y avoir de doute. Il nous paraît certain que *les ordonnances* dont nous venons de citer les dates, ne peuvent pas avoir eu pour effet d'abroger *la loi* de 1807. L'art 18 de cette loi existe donc encore comme texte.

L'administration s'attache à ses dispositions pour soutenir que la cour des comptes n'a pas le droit de demander aux comptables des pièces justificatives de leurs comptes autres que celles *que l'ordonnateur a prescrit d'y joindre*, qu'elle doit s'arrêter au *pour acquit* de l'ordonnance ou du mandat, même dans le cas où un réglement exigerait, pour la justification du paiement effectué, une pièce qui manquerait dans le dossier du compte soumis à son examen. Et c'est dans ce sens que le conseil d'Etat paraît s'être prononcé à deux reprises différentes (Voy. ordon. 8 sept. 1839, min. des trav. publ.; 22 mars 1841, min. des fin.) Mais ces décisions ont soulevé une vive controverse, et disons-le, si elles sont conformes au texte de la loi, elles nous paraissent s'éloigner des légitimes tendances de notre époque.

Un texte, en effet, ne doit pas toujours être interprété d'après l'esprit qui a présidé à sa rédaction; lorsque surtout ces considérations se rattachaient à

un état de choses dont la modification constitue une réforme, il est du devoir du tribunal qui l'applique de lui donner l'interprétation la plus conforme aux progrès des idées.

Or, l'art. 18 du décret de 1807 doit-il être pris à la lettre, dans le régime où nous sommes, avec nos mœurs politiques, avec une représentation nationale qui veut sans doute un examen sérieux du budget, devant cet esprit de contrôle, épreuve obligée de tous les pouvoirs publics, devant l'intérêt même de l'administration dont le crédit fait la force, et qui perdrait bientôt la confiance du pays, s'il était admis en principe qu'elle peut se refuser à justifier de l'emploi des fonds de l'Etat ? Nous ne le pensons pas ; et à ce point de vue, nous sommes tentés de critiquer la jurisprudence du conseil d'Etat.

M. Serrigny, au contraire, approuve fort la jurisprudence. « La question, dit-il, consiste à décider quelle est l'autorité compétente pour désigner les pièces à produire, si c'est l'ordonnateur ou la cour des comptes. Or, non-seulement l'art. 18 de la loi de 1807 décide que ce droit appartient à l'ordonnateur, mais cette disposition est encore reproduite dans l'art. 88 du décret du 31 mai 1862, portant que : « Les pièces justificatives mentionnées aux art. 85 « et 87 sont déterminées par nature de service dans « les nomenclatures arrêtées de concert entre le mi- « nistère des finances et les ministères ordonnateurs, « et d'après les bases suivantes.... »

« Le système de la cour des comptes conduirait à la destruction de la responsabilité ministérielle, et au renversement de la constitution. Si la cour pou-

vait rejeter les paiements mandatés par les ministres ou leurs agents, et appuyés des pièces que les ordonnateurs suprêmes ont prescrit d'y joindre, les ministres deviendraient ses justiciables. » (T. III, n° 1432).

Il vaudrait mieux, selon nous, chercher une conciliation dans la combinaison de l'art. 18 de la loi de 1807, avec les articles précités des ordonnances de 1822 et de 1838, et dire que la cour des comptes aura le droit d'examiner si la dette qu'on veut mettre au compte de l'Etat *est suffisamment justifiée*, et qu'une dette sera suffisamment justifiée devant elle lorsque l'ordonnance ou le mandat *seront accompagnés des pièces déterminées par les lois et réglements.*

Sans doute, il ne faut pas que le contrôle de la cour des comptes, et par suite celui des comptables chargés d'acquitter les ordonnances, puisse prévaloir sur l'autorité qui doit appartenir à des agents responsables. Mais il ne faut pas oublier, non plus, que les ordonnances de 1822 et de 1838 donnent aux ordonnateurs un moyen facile de vaincre toutes les résistances des comptables, et qu'ils peuvent assurer l'effet de leurs ordonnances en requérant le paiement par un acte exprès, réquisition à laquelle le comptable doit obéir. (Voy. art. 15, ordon. du 14 sept. 1822; art. 69 de l'ordon. du 31 mai 1838). On présente un mandat à un payeur ; il demande les pièces exigées par les réglements ; on les lui refuse ; il ne paie pas, déclare les motifs de son refus, et remet une copie de cette déclaration au porteur du mandat, en même temps qu'il en adresse une autre au ministre des finances ; si l'ordonnateur veut que le paiement ait lieu, il adresse un acte de réquisition au payeur ; cet

acte de réquisition sera plus tard soumis, comme pièce justificative du paiement, à la cour des comptes, et cette cour devra s'arrêter ; car, pour exiger plus, il faudrait qu'elle connût d'un acte administratif, d'un fait de responsabilité ministérielle, il faudrait, en un mot, qu'elle s'attribuât juridiction sur un ordonnateur, ce qui lui est formellement interdit (1).

Cette question, au surplus, n'a pas dans la pratique toute l'importance que lui prête la théorie. L'art. 65 de l'ordonnance du 31 mai 1838 indique comment en fait on échappe à la difficulté.

Les bases sur lesquelles doivent être rédigées les nomenclatures sont arrêtées de concert, entre les délégués de la cour des comptes, le ministre des finances et les divers ministères ordonnateurs ; et ces nomenclatures ont précisément pour objet de déterminer, par nature de service, sur quelles pièces les justifications doivent être appuyées.

160. — Reste à résoudre une autre question, celle de savoir si, en dehors des prévisions des réglements ou des nomenclatures, la cour n'aurait pas le droit d'exiger les justifications qui lui sembleraient nécessaires pour éclairer son jugement.

Sans doute le droit de *juger* entraîne celui *d'instruire*, c'est-à-dire le droit d'ordonner tout ce qui est né-

(1) Voyez, au point de vue critique, qui peut séduire le publiciste, mais dont le jurisconsulte doit se défier, un remarquable article, signé des initiales J. P., publié dans la *Revue des Deux-Mondes* (livraison du 1er juin 1841), dans lequel l'auteur examine la question de savoir jusqu'à quel point la cour des comptes a le droit d'exiger des comptables la production des pièces justificatives de leurs paiements.

cessaire pour éclairer la religion du magistrat, de connaître de tous les documents qui peuvent conduire à ce but, et d'appeler en cause tous ceux dont l'assistance peut être utile au bien de la justice.

161. — Sans doute, la cour, indépendamment de sa juridiction sur les comptables, a aussi pour mission de vérifier la régularité de l'ordonnancement : appelée à comparer la nature des dépenses avec les lois qui les autorisent, elle doit signaler aux pouvoirs chargés de réprimer les abus, tous les cas de responsabilité qui naissent de l'exécution des services publics. Or, comment s'acquittera-t-elle de cette mission, si elle n'est pas édifiée d'une manière complète sur tous les faits qui lui sont soumis ?

Mais on oublie, dans ce système, que la cour des comptes est une juridiction *sui generis*, limitée par la loi de son institution, et dans sa compétence, et dans les moyens mis à sa dispositiou pour rendre ses arrêts, à laquelle, par suite, ne sont pas rigoureusement applicables les principes généraux du pouvoir juridictionnel.

La quotité du paiement est le seul point que la cour ait à examiner, du moins quant au jugement du compte, et la démonstration de la justesse du chiffre de cette quotité résulte toujours suffisamment des pièces dont les lois et réglements exigent que les ordonnances soient accompagnées.

Il a été jugé cependant qu'en cas de destruction de pièces comptables, la cour des comptes pouvait y suppléer par tous autres documents. (Voy. ord. Herbinot de Mauchamps, 27 mai 1839).

162. — Mais ce n'est pas seulement vis-à-vis de

l'autorité administrative et relativement aux empiétements dont cette autorité pourrait être l'objet, que la compétence de la cour des comptes doit être renfermée dans ses véritables limites. Juridiction exceptionnelle, elle doit laisser à la connaissance des tribunaux ordinaires les questions qui leur appartiennent, alors même que ces questions se rattacheraient à un litige sur des faits de comptabilité. Il suit de là que si, dans l'examen des comptes, la cour rencontre des faux, des concussions, il doit en être rendu compte au ministre des finances, et référé au ministre de la justice, qui fait poursuivre les auteurs devant les tribunaux ordinaires. (Voy. ordon. du 31 mai 1838, art. 376). Il suit encore de là que la cour ne pourrait statuer sur les questions relatives à la qualité d'héritier bénéficiaire ou à la faculté de renoncer à la succession des comptables et à tous les débats avec leurs représentants (voy. ordonn. 1er mars 1815, Chalopin) ; et qu'elle n'aurait pas davantage compétence pour prononcer sur les rapports que les comptables peuvent avoir avec des tiers, par exemple sur la tierce opposition d'un particulier qui se prétendrait lésé par les opérations d'un comptable ou par celles du Trésor. (Voy. ordon. 10 oct. 1811, Laruelle).

« Cette règle, toutefois, ne s'oppose pas à ce que « l'apurement d'une comptabilité ne conduise la cour « à fixer, sur pièces, la situation respective des « comptables du Trésor et des tiers, par son arrêt. » (Voy. M. le marquis d'Audiffret, *Encyclopédie du droit*, v° Cour des comptes, n° 87).

163. — Les comptables publics ont des attributions diverses et des obligations particulières, suivant la

nature des services administratifs auxquels ils sont attachés. Nous renvoyons, pour les détails de ces attributions et obligations, aux différentes parties de cet ouvrage où il est parlé de ces services. (Voy. hospices, communes, contributions, octrois). Mais leur accomplissement entraîne une responsabilité, et il faut se demander quel sera le juge de cette responsabilité.

Il est de principe qu'à l'égard des comptes de recettes, le droit et le devoir de la cour est de rechercher si les comptables ont fait rentrer, dans les délais voulus, la totalité des rôles ou des états de produits qu'ils étaient chargés de recouvrer, et d'examiner si les pièces justificatives qu'ils ont fournies sont régulières. Mais sa compétence en matière de responsabilité ne va pas plus loin. La connaissance des questions de responsabilité, à raison de tous autres faits, est réservée au ministre des finances, qui statue, sauf recours au conseil d'Etat. (Voy. art. 2, ord. 10 novembre 1826; 8 décembre 1832, art. 4; 31 mai 1838, art. 279, 293, 305). Par application de cette règle, il a été jugé que le ministre des finances est seul compétent pour statuer sur la responsabilité d'un receveur des finances à l'occasion d'un déficit existant dans la caisse d'un percepteur des contributions (voy. ord. 6 juillet 1843, Bosc); et qu'un arrêt, même après *quitus* définitif obtenu de la cour des comptes, ne ferait point obstacle à l'appréciation par lui, de faits de responsabilité dont l'existence aurait été révélée par suite d'une contre-vérification postérieure à l'arrêt, effectuée sur les registres du comptable. (Voy. ord. 7 fév. 1848, Duffo).

Art. 2. — Procédure.

§ 1. — *Comment la cour est saisie.*

164. — La cour des comptes, dans les cas où elle est appelée à prononcer en premier et dernier ressort, n'est pas saisie par la voie ordinaire d'une pétition ou d'une assignation. Les comptables de deniers publics qui sont directement ses justiciables doivent déposer leurs comptes, avec les pièces à l'appui, régulières en la forme et exemptes de toute inexactitude matérielle, au greffe de la cour, dans les délais fixés par les lois ou réglements, sous peine d'être soumis aux condamnations qu'ils édictent. Ces condamnations consistent dans le séquestre des biens appartenant aux comptables, dans la confiscation de leurs revenus, la contrainte, la saisie et une amende de cinquante à cinq cents francs par mois de retard. (Voy. L. 28 pluv. an III ; 12 vend. an VIII ; 18 juillet 1837, art. 68 ; décr. 12 août 1854).

Les poursuites sont exercées sur les réquisitions du procureur général.

165. — Dans les cas où la cour prononce comme tribunal d'appel, elle est saisie par les recours formés contre les décisions des conseils de préfecture, soit par les communes ou établissements publics inté-

ressés, soit par les comptables dont les comptes ont été arrêtés.

Les arrêtés des conseils de préfecture sont, à cet effet, adressés en double expédition par les préfets aux maires, qui réunissent le double caractère de présidents des commissions administratives des établissements de bienfaisance, et de chefs de l'administration municipale, dans les quinze jours de leur date. Dans les huit jours qui suivent leur réception, l'une des expéditions doit être notifiée par le maire, au receveur qui en donne un récépissé. La deuxième expédition de l'arrêté de compte, revêtue de la déclaration de notification, est déposée à la mairie avec le récépissé du comptable.

En cas d'absence du receveur, ou sur son refus de délivrer le récépissé, la notification est faite, aux frais du comptable, par le ministère d'un huissier. L'original de l'exploit est déposé aux archives de la mairie. (Voy. ordonn. du 31 mai 1838, art. 488). Si la notification n'a pas été faite dans le délai fixé, toute partie intéressée peut requérir expédition de l'arrêté de compte, et la signifier par huissier.

166. — Le délai de l'appel ou recours devant la cour des comptes est de trois mois, comme pour les appels portés devant le conseil d'Etat. Ce délai court du jour où l'arrêté de conseil de préfecture a été notifié (1).

La partie qui veut former un recours à la cour des comptes rédige sa requête en double original. L'un des doubles est remis à la partie adverse qui en donne

(1) Voy. *infrà*, n° 175.

récépissé ; si elle refuse, ou si elle est absente, la signification est faite par huissier.

L'autre original est déposé à la cour des comptes avec l'expédition de l'arrêté qui a été notifié. Ce dépôt peut toutefois n'être effectué que dans le quatrième mois de la notification, contrairement à ce qui est prescrit pour les appels portés devant le conseil d'Etat. (V. décr. 31 mai 1862, art. 530 et suiv.)

L'accomplissement des formalités que nous venons d'indiquer est, du reste, prescrit à peine de nullité, ainsi, il y aurait lieu de rejeter la requête d'un comptable qui n'aurait ni remis, ni notifié à la commune l'un des doubles de cette requête. (Voy. ord. du 17 janvier 1838, Mathieu).

167. — Faute de productions suffisantes de la part de la partie poursuivante, dans le mois qui suit l'expiration du délai pour formuler le recours, la requête est rayée du rôle, à moins que, sur la demande des parties intéressées, la cour ne consente à accorder un second délai dont elle détermine la durée. La requête rayée du rôle ne peut plus être reproduite. Toutefois, la requête rejetée pour défaut d'accomplissement de formalités prescrites pourrait être reproduite, si le délai de trois mois, accordé pour le recours, n'était pas expiré. (Décr. 31 mai 1862, art. 537 et 538).

Il a été décidé par un arrêt de la cour des comptes (voy. *Journal des communes*, t. XV, p. 53), que la communication des pièces déposées au greffe à l'appui de l'appel, qui peut être donnée à la partie défenderesse à laquelle a été signifiée la requête, ou à son fondé de pouvoir, doit avoir lieu sans déplacement, la cour ne pouvant se dessaisir de pièces dont elle

n'est que dépositaire, jusqu'au jugement qu'elle a à prononcer.

§ 2. — *Instruction et décision.*

168. — Comme nous l'avons déjà dit, c'est le premier président qui fait entre les référendaires la distribution des comptes, et qui indique la chambre à laquelle le rapport doit être fait. Cette distribution a lieu par une ordonnance écrite en marge. En exécution de cette ordonnance, le compte et les pièces justificatives sont mis par le greffe à la disposition du conseiller référendaire nommé, qui les examine, et entend, s'ils se présentent, les comptables ou leurs fondés de pouvoir. Il rédige ensuite un rapport dont la forme et les bases sont indiquées par l'art. 20 de la loi du 28 octobre 1807, et qui est remis avec les pièces du compte à un conseiller maître, lequel est tenu de réviser le travail du référendaire sous différents points de vue. (Voy. décret du 28 sept. 1807, art. 28).

Un référendaire ne peut être chargé deux fois de suite de la vérification, et un conseiller maître ne peut être nommé deux fois de suite rapporteur des comptes d'un même comptable.

169. — Lorsque l'instruction est terminée, le maître des comptes qui en a été chargé en second lieu, présente à la chambre son opinion motivée sur tout ce

qui est relatif à la ligne de compte et aux autres observations du référendaire. C'est sur la ligne de compte que la chambre rend sa décision ; les observations ou propositions contenues dans la seconde partie sont renvoyées, s'il y a lieu, à la chambre du conseil, qui est chargée d'y statuer dans les formes déterminées, et dont les observations sont destinées à éclairer le gouvernement sur la gestion des comptables, et sur les améliorations possibles.

Nul ne prend la parole dans les discussions sans l'avoir obtenue du président. Le référendaire rapporteur donne son avis, qui n'est que consultatif; le maître rapporteur opine, et chaque maître successivement, dans l'ordre de sa nomination. Le président inscrit chaque décision en marge du rapport et prononce l'arrêt.

La minute des arrêts est rédigée par le référendaire rapporteur, et signée de lui et du président de la chambre ; elle est remise avec les pièces au greffier en chef; celui-ci la présente à la signature du premier président, et ensuite en fait et signe les expéditions.

Mais l'arrêt rendu dans les formes qui précèdent n'est point considéré comme définitif. Il est communiqué au comptable pour qu'il puisse le débattre et fournir ses productions, s'il le juge convenable, dans le délai de deux mois à partir du jour de la communication. S'il ne forme aucune réclamation, l'arrêt devient définitif à l'expiration du délai. Dans le cas contraire, le référendaire et le conseiller maître font un nouveau rapport, et la cour prononce l'arrêt définitif. (Voy. décret du 28 pluv. an III, chap. II, art. 14,

et MM. Cormenin, t. I, p. 334; Serrigny, t. III, nº 1445; Chauveau, instr. admin., nº 682.)

Après que les arrêts définitifs sur chaque compte sont rendus, et les minutes signées, le compte et les pièces sont remis par le référendaire rapporteur au greffier en chef, qui fait mention des arrêts sur la minute du compte, et dépose le tout aux archives.

170. — Les expéditions des arrêts de la cour des comptes, revêtues du mandement de justice, sont adressées au ministre des finances, qui est chargé d'en faire suivre l'exécution par l'agent judiciaire du Trésor. (Voy. ord. 31 mai 1838, art. 373.) Cette exécution se fait par voie de contrainte, de séquestre, de saisie mobilière et de saisie réelle, et même par la voie de la contrainte par corps, lorsque, dans les deux mois à partir de la notification de l'arrêt définitif, le comptable n'a pas versé le montant des sommes dont il est redevable en capital et intérêts.

Mais remarquons, relativement à ces diverses voies d'exécution, qu'il résulte de l'art. 4 de la loi du 29 frimaire an IX, que le trésor public doit poursuivre devant les tribunaux le paiement de la dette constatée par la cour des comptes. La cour appréciera la position du comptable, elle fixera les résultats de sa gestion ; elle annoncera que, faute par ce comptable de se soumettre à son arrêt, les voies d'exécution que nous venons de mentionner seront employées contre lui. Mais là se borne l'étendue de la juridiction de la cour ; l'exécution des rigueurs dont son arrêt a menacé le comptable ne pourra jamais avoir lieu, en cas de contestation, que sur la décision des tribunaux ordinaires. Il se rencontre toutefois une exception à

ce principe dans l'article 15 de la loi du 16 sept. 1807, en ce qui concerne l'hypothèque prise ou à prendre sur les biens du comptable ; mais il est vrai de dire que la prise d'hypothèque n'implique que l'appréciation d'opportunité d'une mesure conservatoire. (Voy. M. Victor Foucher sur Carré, *Traité de la compétence*, t. VIII, p. 111, note *a*.)

Il est inutile de dire que la cour ne connaîtrait pas des difficultés qui s'élèveraient sur le mérite des actes de poursuites: ces difficultés rentrent évidemment dans la compétence des tribunaux ordinaires.

171. — Aux termes de l'article 20 du décret du 28 sept. 1807, les parties sont admises à se défendre par elles-mêmes ou par un fondé de pouvoir, devant la cour des comptes (1). Mais cela n'a jamais été entendu que de la défense par écrit ; il n'y a pas d'exemple que les parties ou leurs avocats aient été autorisés à présenter des observations orales. La cour ne juge qu'à huis clos et sans débat. C'est là une anomalie qui ne saurait, nous l'espérons au moins, résister longtemps aux exigences de nos mœurs. La cour des comptes est une cour souveraine, ses membres sont inamovibles, et elle décide des questions dont le caractère juridique est si manifeste que les arrêts qui les tranchent sont susceptibles d'être déférés au conseil d'Etat par la voie du pourvoi en cassation. Pourquoi ne trouverait-on donc pas devant elle la garantie de la publicité que l'on trouve aujourd'hui

(1) Il n'y a pas d'avocats à la cour des comptes pour l'instruction des affaires. Mais, le plus ordinairement, les parties choisissent pour fondés de pouvoir des avocats au conseil d'Etat ; et nous croyons pouvoir dire que la cour elle-même applaudit toujours à ce choix.

devant toutes les juridictions administratives? « Le « temps n'est plus où le secret paraissait nécessaire « dans les finances publiques, et où le relieur et « même l'huissier de la cour ne devaient pas savoir « lire (1). » (Voy. dans le même sens M. Serrigny, t. III. n° 1444.)

§ 3. — *Voies de recours.*

172. — Deux voies de recours : Révision et cassation.
173. — De la révision. — Il n'y a pas de délai pour la demande en révision. — Formes de cette demande.
174. — Pourvoi en cassation.
175. — Signification des arrêts de la cour des comptes.
176. — Le conseil d'Etat ne peut évoquer le fond de l'affaire.
177. — Le pourvoi n'est pas suspensif.
178. — Cumul des deux voies de recours.
179. — Le mal jugé n'est pas un moyen de cassation.

172. — La loi ouvre contre les arrêts de la cour des comptes une double voie de recours.

1° Ces arrêts peuvent être révisés par la cour elle-même, pour cause d'erreur *matérielle;*

2° Ils peuvent être déférés au conseil d'Etat pour violation des formes ou de la loi, et pour excès de pouvoir; le conseil d'Etat remplit alors, à l'égard de la cour des comptes, le rôle de cour de cassation.

Ce sont là les seuls moyens par lesquels les arrêts de la cour puissent être réformés; le ministre des finances ne pourrait, dans aucun cas, les rectifier même pour partie. (Voy. ord. 19 mai 1820, Georget; 21 juil. 1822, Despaignet; 19 mars 1823, Delamarre.)

(1) Dareste, *Justice administrative*, p. 194.

173. — La révision est autorisée par l'art. 14 de la loi du 16 septembre 1807, dont les dispositions ont été reproduites dans l'art. 374 de l'ordonnance du 31 mai 1838. Cet article porte que « la cour nonobstant « l'arrêt qui aurait jugé définitivement un compte, « peut procéder à sa révision, soit sur la demande « du comptable, appuyée de pièces justificatives re- « couvrées depuis l'arrêt, soit d'office, soit à la réqui- « sition du procureur général, pour erreurs, omis- « sions, faux ou doubles emplois reconnus par la « vérification d'autres comptes. »

Nous rappelons que le procureur général doit suivre l'instruction et le jugement des demandes en révision qui tendraient à mettre les erreurs, omissions, faux ou doubles emplois à la charge des communes, des départements ou du trésor public, mais que ces conclusions ne sont pas nécessaires lorsque la demande en révision est formée dans l'intérêt des comptables.

Le fait qui motive la demande en révision est un fait essentiellement réparable, contre lequel il n'y a pas de prescription ; c'est l'erreur matérielle. Aussi, aucun délai n'est-il fixé pour l'introduction de ces sortes de demandes. (Voy. ord. 28 juillet 1819, Catoire.)

Toutefois, lorsqu'un arrêt a ordonné la révision et déterminé un délai pour produire les pièces à l'appui, la demande doit être rejetée faute de production dans ce délai, et elle ne peut plus alors être reproduite. (Voy. ord. 10 mai 1833, Hériard.)

Les demandes en révision de la part des comptables sont formées par une simple pétition accompagnée des pièces à l'appui.

174. — La voie de cassation contre les arrêts de la cour des comptes est ouverte par l'art. 17 de la loi du 16 septembre 1807, qui dispose que dans le cas où un comptable se croirait fondé à attaquer un arrêt pour violation des formes ou de la loi, il se pourvoira, dans les trois mois pour tout délai, à compter de la notification de l'arrêt, au conseil d'Etat, conformément au réglement sur le contentieux. Le même recours est ouvert au ministre des finances.

Le recours pour excès de pouvoir ou incompétence nous semble être compris dans ces expressions : *violation des formes de la loi.* Ce recours serait, d'ailleurs, justifié par la loi du 14 octobre 1790, qui donne au chef de l'Etat le pouvoir de statuer sur les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs (1).

Cette attribution déférée au conseil d'Etat de casser, dans les cas prévus par la loi, les arrêts de la cour des comptes, qui, sous la constitution de 1848, avait été transportée au tribunal des conflits, et qu'on doit considérer, dans le silence de la loi constitutionnelle

(1) La violation des formes ou de la loi, sous le rapport tant de la décision rendue que de la compétence, peut seule motiver le pourvoi devant le conseil d'Etat. Les contestations de faits, les appréciations d'actes et pièces ne tombent pas sous son contrôle ; l'arrêt peut bien, à ce point de vue, renfermer un mal-jugé, mais la mission du conseil d'Etat n'est pas de réformer un mal-jugé. C'est ainsi qu'il a été décidé que l'allocation d'intérêts exorbitants, ou la déclaration que la solidarité résultait d'un marché, constituaient peut-être un mal-jugé, mais n'étaient pas des moyens de cassation qu'on pouvait faire apprécier par le conseil d'Etat. (Voy. ordonn. 28 juillet 1819, minist. des fin.; 17 décembre 1828, Cerfbeer).

de 1852, comme revenue au corps qui dans l'origine en avait été investi, a été critiquée par plusieurs publicistes. On l'a accusée de n'être point fondée en principe, d'être inconstitutionnelle, d'être inutile.

Elle n'est point fondée en principe, a-t-on dit, parce que la cour des comptes est un tribunal appartenant réellement à l'ordre judiciaire, dont les attributions n'ont rien de commun avec celles dévolues au conseil d'Etat, tribunal essentiellement administratif.

Elle est inconstitutionnelle, a-t-on ajouté, parce que la juridiction administrative se confondant, dans une certaine mesure, avec l'autorité administrative, le droit de cassation donné au conseil d'Etat tend à affranchir les orateurs de toute responsabilité.

Enfin, elle est inutile, parce que la cour des comptes, cour centrale et unique, donnant par suite à sa jurisprudence toute la fixité désirable, offre, par les lois de son organisation et ses connaissances spéciales, des garanties qu'on chercherait en vain dans une autre juridiction, et possède en elle-même les moyens de se réformer, par l'appel à la cour tout entière des décisions émanant d'une partie de ses membres.

Toutes ces objections ne sont que spécieuses. Elles tombent devant cette vérité, que la cour des comptes est placée dans l'ordre administratif et non dans l'ordre judiciaire, que si elle emprunte les formes judiciaires sous le rapport de son organisation et de sa procédure, ses décisions, au fond, rentrent évidemment dans le contentieux administratif (1).

(1) Voir, sur cette question : *La juridiction de la cour des comptes doit-elle être soumise à la juridiction administrative ?* une bro-

La critique ne saurait d'ailleurs, prévaloir contre les dispositions formelles de la loi.

175. — Une question qui a donné lieu à une controverse plus sérieuse, et d'une plus grande portée pratique, est celle de savoir en quelle forme doivent être signifiés les arrêts de la cour des comptes, pour faire courir le délai de trois mois dans lequel doit être formé le pourvoi au conseil d'Etat.

Lorsque le pourvoi est formé, par le comptable, contre l'administration, la question ne nous semble pas douteuse. La signification, dans l'intérêt du comptable, ne comporte qu'une forme ; elle ne peut avoir lieu que par exploit d'huissier à l'agent du Trésor, conformément à l'art. 69, n° 2, C. pr. civ.

Mais la signification des arrêts de la cour des comptes, dans la forme administrative, peut-elle suffire pour faire courir le délai du pourvoi dans l'intérêt du gouvernement ?

L'affirmative nous semble résulter des textes, et de l'assimilation qu'on doit établir entre les arrêts de la cour des comptes et les décisions des autres autorités ressortissant au conseil d'Etat. La loi du 28 pluviôse an III, chap. II, art. 11 et 14, l'arrêté du 29 frimaire an IX, art. 2, le décret du 28 septembre 1807, art. 21, semblent en effet admettre le mode de notification *par lettre chargée*, c'est-à-dire par la correspondance expé-

chure de M. Eugène Goussard (Paris, juillet 1840). L'auteur qui est membre de la cour des comptes, résout la question négativement. Quoique nous ne partagions pas cette manière de penser, nous renvoyons avec plaisir à cet ouvrage dans lequel on trouvera d'ingénieux aperçus, et une argumentation habile ornée de toutes les formes du style.

diée par le greffier, et d'autre part, il est constant que la signification administrative suffit pour faire courir le délai dans l'intérêt du gouvernement, contre les décisions des autorités ressortissant au conseil d'Etat (1), et on ne voit pas qu'il y ait de distinction à faire entre les arrêts de la cour des comptes et ces décisions, relativement au mode de notification.

M. de Cormenin, cependant, s'appuie sur deux décisions du conseil d'Etat (Voy. ord. 21 mai 1817, Conchon; 28 juillet 1819, Catoire), pour décider qu'il faut une notification par huissier. Mais ces ordonnances ne parlent que de notifications à la requête de l'agent judiciaire du Trésor, et sont antérieures au dernier état de la jurisprudence en matière de notifications. (Voy. dans le même sens que M. de Cormenin, M. Rendu, rép. de Favard, t. I, p. 563.)

M. Chauveau (*Code d'instr. adm.*, page 139) prend un moyen terme qui n'est justifié que par le désir de voir l'administration adopter des mesures empreintes d'une certaine régularité en matière contentieuse. Il voudrait que l'administration fît choix, pour agent notificateur, d'un agent administratif légalement constitué. C'est là un vœu qu'il serait peut-être désirable de voir réaliser, mais auquel aucune loi n'a encore donné satisfaction.

176. — Le conseil d'Etat, lorsqu'il juge les arrêts

(1) Dans le chapitre suivant, qui traitera du conseil d'Etat, nous exposerons et nous discuterons dans tout leur détail les règles consacrées par la jurisprudence pour l'application de l'art. 11 du décret du 22 juillet 1806, qui fait courir le délai à partir de la notification de la décision à attaquer. Nous n'avons à énoncer ici qu'un principe général.

de la cour des comptes contraires à la loi, doit se borner à les casser, sans jamais pouvoir évoquer le fond de l'affaire et y statuer. La doctrine contraire irait contre le principe posé à l'égard de la cour de cassation par l'art. 3 de la loi des 27 nov.-1er déc. 1790, et serait en outre, contraire à l'art. 1er de l'ordonnance du 1er septembre 1819, ainsi conçu : « Lorsque « après cassation d'un arrêt de notre cour des comp- « tes, dans l'un des cas prévus par l'art. 17 de la loi « du 16 septembre 1807, le jugement du fond aura « été renvoyé à notre dite cour, l'affaire sera portée « devant l'une des chambres qui n'en auront pas con- « nu. » — L'art. 2 ajoute : « Dans le cas où un ou « plusieurs membres de la chambre qui aura rendu « le premier arrêt, seraient passés à la chambre nou- « vellement saisie de l'affaire, ils s'abstiendront d'en « connaître, et ils seront, si besoin est, remplacés par « d'autres conseillers maîtres, en suivant l'ordre de « leur nomination. »

177. — La cour des comptes étant souveraine, il faut en conclure que le pourvoi en cassation ne suspend pas l'exécution de ses arrêts. (Voy. L. des 1er décembre 1790, art. 7, et 16 sept. 1807, art. 1er.)

178. — Les deux voies de la révision et de la cassation étant indépendantes l'une de l'autre, la demande en révision ne fait pas obstacle à la demande en cassation, lorsque la notification a été régulièrement faite, et que les délais ne sont pas expirés. (Voy. ordonn. 28 juillet 1819, min. des fin.)

179. — Il ne faudrait pas, du reste, confondre le mal-jugé avec la violation des formes ou de la loi, ou avec l'excès de pouvoir. (Voy. *suprà*, p. 176, à la note).

SECTION DEUXIÈME.

DES ATTRIBUTIONS POLITIQUES DE LA COUR DES COMPTES.

180. — Motif de ces attributions. — Actes par lesquels elles se manifestent.
181. — Rapport annuel au chef de l'Etat.
182. — Déclaration de conformité.
183. — Comptes des matières.

180. — Il était naturel de confier à la juridiction chargée de juger les comptables, le soin de signaler au gouvernement et au pays, les abus, les erreurs, les fautes, les infractions aux lois, qu'elle peut découvrir dans le cours de ses opérations. Le principe de cette attribution toute politique se retrouve dans les édits de l'ancienne monarchie, et dans les constitutions de la république. Les chambres des comptes devaient faire connaître chaque année au roi la situation de ses finances, en l'avertissant des abus qui se produisaient, et la comptabilité nationale avait pour mission de rechercher et de dénoncer aux assemblées représentatives tous les actes du pouvoir exécutif qui pouvaient engager la responsabilité des ministres et de leurs agents. (Voy. décrets des 16 sept. 1791, article 15; 8 fév. 1792, art. 23, etc.)

Aujourd'hui, le contrôle de la cour des comptes se réunit aux comptes annuels des ministres et au rapport de l'administration des finances pour donner au pays la garantie la plus complète de l'exécution des lois d'impôt, à l'égard des recettes et dépenses ; il se manifeste par deux actes qui associent véritablement la cour des comptes aux pouvoirs législatif et gou-

vernemental, le rapport au chef de l'Etat, la déclaration générale de conformité.

On comprend que ces actes touchent plutôt au droit public ou constitutionnel qu'au droit administratif même; nous dirons, néanmoins, un mot de chacun d'eux.

181. — Pour la rédaction du rapport annuel, le premier président forme, chaque année, un comité chargé d'examiner un projet de rapport préparé sur les observations tirées de la comparaison de la nature des recettes avec les lois d'impôt, et de la nature des dépenses avec les crédits, ou présentant des vues de réforme. Après discussion, le rapport est définitivement rédigé, et remis par le président de la cour au chef de l'Etat. Sous la loi de 1807, ce document était destiné à rester secret. Mais la loi du 15 avril 1832 a voulu qu'il fût imprimé et distribué aux Chambres, et qu'il servît ainsi d'auxiliaire au contrôle souverain de la puissance législative.

182. — Pour arriver à la déclaration générale de conformité, le ministre des finances fait remettre à la cour, le 1er juillet de chaque année, les résumés généraux, par classe de comptables, des comptes individuels ainsi que des états comparatifs de leurs résultats avec ceux du compte général des finances. A l'aide de ces pièces, chaque chambre prononce des déclarations de conformité, spéciales par services, qui servent de base à un rapport fait par un conseiller référendaire, soumis à l'examen d'un conseiller maître, ainsi qu'aux observations du procureur général, délibéré en chambre du conseil, et constatant l'accord des arrêts avec les résultats des comptes des minis-

tres. C'est à la suite de ce travail de comparaison que la cour doit prononcer, en assemblée publique, sa déclaration générale de conformité sur les opérations de l'année, sur les résultats définitifs de l'exercice expiré, et sur la situation des finances. (Voy. ordon. des 14 sept. 1822 et 9 juil. 1826, et M. d'Audiffret, *Encyclopédie du droit*, v° Cour des comptes).

183. — La cour des comptes est encore chargée du contrôle de la comptabilité des matières. Comme, à cet égard, elle prononce par voie de déclaration, et non par voie d'arrêt, ainsi que nous l'expliquerons plus loin, nous n'avons pas voulu comprendre l'examen de cette attribution sous la rubrique de la section précédente.

Les richesses publiques ne se composent pas seulement de finances; elles se produisent aussi sous la forme de valeurs matérielles réservées dans les magasins de l'Etat aux besoins des différentes administrations. La responsabilité administrative s'est efforcée d'assurer au pays les mêmes garanties et la même sécurité pour le maniement et la consommation de ces valeurs, que pour la perception et l'emploi des deniers publics.

Dès 1828, des perfectionnements graduels avaient été introduits, sur la demande des chambres législatives, dans le mécanisme des écritures, dans la production des pièces et dans les moyens de surveillance de tous les conservateurs des grands dépôts de matières de la guerre et de la marine. (Voy. rapp. de M. le comte Daru, du 23 juillet 1828; celui de M. Lefèvre, du 24 avril 1830). Mais il manquait à ces *comptes-matières* la publicité, et un contrôle indépendant.

La loi du 24 avril 1833 a satisfait à la première de ces deux conditions. Son article 10 ordonne, en effet, que les comptes des matières appartenant à l'Etat, seront, chaque année, imprimés et soumis aux Chambres, à l'appui des comptes généraux. Dès cette époque on avait pressenti la nécessité de soumettre la comptabilité des matières au contrôle de la cour des comptes. Un article avait été adopté en ce sens par la chambre des députés. Mais la chambre des pairs avait rejeté cet article, en y substituant l'art. 10 dont nous venons de rapporter les dispositions, sous le prétexte que le réglement d'un compte de matières à effectuer comme celui d'un compte de deniers était chose impossible.

La cour des comptes reconnaissait cependant elle-même la facilité de l'application de son contrôle à cette comptabilité. Voici, en effet, les termes qu'elle employait dans son rapport sur les comptes de 1831, pour la démontrer :

« L'expérience que nous avons acquise par la véri-
« fication des comptes de matières dont nous sommes
« déjà saisis, nous a appris que le travail relatif à
« l'examen de cette comptabilité spéciale, était plus
« simple et plus prompt que celui qu'exige la discus-
« sion des comptes en deniers, et des documents qui
« les appuient ; que la recette et la dépense des ma-
« tières se prouvaient par des justifications très-con-
« cises et peu nombreuses, où les faits se trouvent
« résumés en masse et à différentes époques, au lieu
« de se présenter isolément et pour chaque jour ;
« que l'entrée en magasin se contrôlait en opposant
« la dépense du payeur à celle du garde-magasin,

« pour les matières provenant de nouveaux achats,
« et, en rapprochant la décharge d'un préposé de la
« charge d'un autre, pour les virements entre les
« différents magasins ; que la sortie se constatait par
« des procès-verbaux authentiques, et qu'enfin des
« inventaires officiels certifiaient l'existence des va-
« leurs à la fin de chaque mois ou de chaque année.

« En effet, dans la comptabilité des matières, il n'y
« a jamais que deux faits très-simples à vérifier : le
« déplacement des objets maintenus ou transformés,
« et leur existence. On n'est pas obligé, comme pour
« les opérations du Trésor, de reconnaître les droits
« liquidés au profit et à la charge de l'Etat, et de
« contrôler la légalité des actes variés de l'ordonna-
« teur et du comptable. Une attestation générale et
« périodique des agents chargés de la surveillance
« locale de la manutention des matières compose
« toute la justification de ces opérations, qui se ren-
« ferment exclusivement dans la sphère intérieure
« d'un magasin. A peine les matières ont-elles franchi
« son enceinte, qu'elles entrent en consommation, et
« que notre juridiction s'arrête après avoir dégagé la
« responsabilité du dépositaire.

« Telle serait l'étendue et la limite de notre con-
« trôle, son application serait à la fois rapide et
« facile. »

C'est cette application qui a été réalisée par la loi du 6 juin 1843, dont l'article 14 est ainsi conçu : « Les « comptes-matières seront soumis au *contrôle* de la « cour des comptes. » La nature et le mode de ce contrôle, et les formes de comptabilité des matières ont été déterminées par l'ordonnance du 26 août 1844,

sur les matières de *consommation* et de *transformation* appartenant à l'Etat dans toutes les parties du service public, et sont aujourd'hui réglées par le décret du 31 mai 1862, tit. 6, chap. XXX, art. 861 et suivants. Après avoir été successivement soumise à un contrôle local, puis au contrôle central de chaque ministère, la gestion des comptables des matières de transformation ou de consommation, reçoit le contrôle extérieur de la cour des comptes. Mais il est à remarquer qu'à la différence de ce qui a lieu en matière de finances, la cour prononce par voie de *déclaration*, et non par voie d'*arrêt*. Une expédition de chaque déclaration est adressée au ministre ordonnateur qui, après en avoir donné communication au comptable et avoir reçu ses observations, arrête définitivement le compte.

Du reste, la comptabilité des matières est assujettie aux deux grands moyens de contrôle public qui garantissent la comptabilité des finances proprement dites: la déclaration solennelle sur la conformité des résultats des comptes individuels des comptables en matière, avec les résultats des comptes généraux que les ministres ont publiés; et le rapport annuel au chef de l'Etat, dans lequel sont consignées les observations auxquelles l'examen des comptes a pu donner lieu, ainsi que les vues d'amélioration et de réforme que l'expérience a suggérées. (Voy. art. 11 et 12 de l'ord. du 30 août 1844).

CHAPITRE HUITIÈME.

DU CONSEIL D'ÉTAT.

—

Préliminaires.

184. — Conseils du roi sous l'ancienne monarchie.
185. — Suppression des conseils du roi à partir de 1789.
186. — Suite. — Le pouvoir administratif est, tout entier, livré aux ministres. — Directoire.
187. — Création du conseil d'Etat. — Ses attributions. — Son organisation.
188. — Suite. — Caractère de l'institution.
189. — Suite. — Composition du conseil d'Etat à son origine.
190. — De la mission remplie sous le consulat par le conseil d'Etat.
191. — Suite. — Modifications apportées aux attributions du conseil d'Etat par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X.
192. — Conseil d'Etat de l'empire. — Décret du 11 juin 1806.
193. — Suite. — Attributions.
194. — Suite. — Affaires contentieuses.
195. — La place faite au conseil d'Etat de l'empire n'est point autre que celle qui lui appartenait sous le consulat.
196. — Personnel du conseil d'Etat en 1807.
197. — Mission remplie par le conseil d'Etat de l'empire.
198. — Conseil d'Etat de la monarchie constitutionnelle. — Esprit de l'institution.
199. — Organisation. — 1814.
200. — Suite. — 1815.
201. — Mission assignée au conseil d'Etat de la monarchie.
202. — Suite. — Importance que prennent les attributions du conseil d'Etat en matière contentieuse.
203. — Développement et amélioration de l'institution au point de vue des attributions en matière contentieuse.

184. — Les rois ont eu dans tous les temps un conseil dont la mission était de les assister dans les soins du gouvernement. Mais le nombre et la diversité des affaires qui s'y traitaient, avaient fait une nécessité de le diviser en plusieurs départements (1). On distinguait le conseil des affaires étrangères, le conseil des finances, le conseil des dépêches, le conseil du commerce, et le conseil privé ou des parties.

La maxime était que le roi, qui, en fait, n'assistait que fort rarement aux délibérations de ces assemblées, était toujours présent en ses conseils. Les décisions n'avaient de force que comme expression de sa volonté, et, dans la lutte contre les parlements, on voit que c'est son autorité même que le roi entend défendre, dans toutes les mesures destinées à réprimer les entreprises des corps judiciaires sur les objets du ressort de ses conseils.

Leurs attributions ne comportaient d'ailleurs d'autres limites que celles de la puissance royale ; elles embrassaient « la préparation des édits, ordonnances « et réglements, les demandes en interprétation de « ces ordonnances et édits, les conflits de juridiction,

(1) Louis XI avait partagé le conseil du roi en trois assemblées. François I[er] les réunit en un seul conseil. Henri II le divisa en deux ; la division en cinq conseils remonte à Louis XIII.

« les réglements de juges en matière civile et crimi-
« nelle, les évocations pour parenté et autres cas, les
« affaires fiscales, jugées à la cour des aides, les
« appels des ordonnances d'intendants, ceux de la
« chambre des comptes, ceux en matière de prises
« maritimes, les prises à partie, les évocations pour
« les matières bénéficiales, féodales et domaniales;
« enfin les demandes en cassation des arrêts et juge-
« ments en dernier ressort contraires aux lois, édits
« et ordonnances du royaume (1); » et, tantôt administratives et tantôt judiciaires, elles participaient de cette confusion des pouvoirs publics, qui avait fini par caractériser l'ancienne législation.

185. — Le 9 août 1789, « le roi ayant reconnu la
« nécessité de faire régner, entre toutes les parties
« de l'administration, cet accord et cette unité si dési-
« rables dans tous les temps et plus nécessaires en-
« core dans les temps difficiles, » réunit au conseil d'Etat le conseil des dépêches et le conseil royal des finances et du commerce, et ordonna que les demandes et affaires contentieuses qui étaient rapportées au conseil des dépêches, seraient renvoyées à un comité établi sous le titre de *Comité contentieux des départements ministériels*. Ce réglement du roi pour la réunion de ses conseils, fut le dernier.

Le conseil du roi, maintenu à titre provisoire par un décret de l'Assemblée nationale du 20 oct. 1789, et successivement dépouillé de ses principales attributions par les lois dont le but était de donner à l'au-

(1) J'emprunte ce passage au rapport fait par M. Dalloz, dans la session de 1840, au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur l'organisation du conseil d'Etat.

torité judiciaire une organisation fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs, disparut dès que le décret du 27 avril 1791 eut réglé l'exercice de l'autorité royale.

Ce décret institue un conseil dont il détermine les fonctions et auquel il confère le titre de *conseil d'Etat;* mais ce conseil n'était que ce que nous appelons aujourd'hui le *conseil des ministres :* il ne se composait que du roi et de ses ministres.

Sous la Convention, tous les pouvoirs furent concentrés dans ses comités, et le gouvernement n'eut qu'une forme, celle de la plus puissante dictature.

186. — La constitution de l'an III fit passer le pouvoir exécutif aux mains du Directoire.

Elle déclare que « les ministres ne forment point « un conseil (art 151) ; » mais en même temps, elle les autorise « à annuler, chacun dans sa partie, les « actes des administrations de département... lorsque « ces actes sont contraires aux lois ou aux ordres des « autorités supérieures (art. 193). » D'un autre côté, l'article 27 de la loi du 21 fructidor an III porte que, « en cas de conflit d'attributions entre les autorités « judiciaires et administratives, il sera sursis jusqu'à « décision du ministre, confirmée par le directoire « exécutif, qui en référera, s'il est besoin, au corps « législatif. » Et lorsqu'il s'agit, dans la loi du 10 vendémiaire an IV, d'organiser le ministère, on charge les ministres d'assurer l'exécution des lois, chacun en ce qui le concerne, sans rien dire d'ailleurs des réclamations que pourront susciter, de la part des particuliers, les actes des ministres ou de leurs subordonnés.

L'effet de ces dispositions fut de livrer aux ministres le pouvoir administratif tout entier.

Les ministres connurent eux-mêmes des réclamations suscitées par leurs actes ou ceux de leurs subordonnés ; ils firent plus, ils se réservèrent de trancher toutes les difficultés susceptibles d'entraver la marche de l'autorité administrative ; ils ne craignirent pas, sous prétexte que la loi était claire, et que rien n'exigeait une intervention du pouvoir législatif, d'en fixer eux-mêmes le sens sur chaque point difficile, de faire confirmer leur avis par le Directoire, de le présenter ensuite à la France comme règle, et de s'arroger ainsi, à l'égard de la loi, un véritable droit d'interprétation (1).

Et lorsque le Directoire, armé du droit de faire des réglements pour l'exécution des lois, se jeta dans l'arbitraire, et devint *envahisseur* par besoin de se conserver, cette puissance des ministres prit tous les caractères de la plus affreuse tyrannie. « Quiconque « avait eu un rapport, soit avec l'Etat, soit avec des « émigrés, soit avec des prêtres, soit avec des corpo- « rations supprimées ; quiconque avait été parent ou « allié, créancier ou débiteur, serviteur ou employé « de l'un de ces êtres collectifs ou individuels, se « trouvait exposé à devenir, par quelque endroit, le « justiciable de l'administration (2). »

Le désordre le plus complet régnait d'ailleurs, dans ce domaine sans limites. « Tandis que, sous la Con-

(1) Voy. M. Sirey, *du conseil d'Etat selon la Charte*, p. 15.

(2) Extrait d'un passage reproduit par M. Dalloz, dans le rapport précité, et emprunté, je pense, à un article publié en 1828, dans la *Revue française*, et attribué à M. de Broglie.

« vention, les mesures même de simple exécution « étaient confiées, la plupart, à des corps délibérants ; « sous le Directoire, les réglements et les décisions « qui, par leur nature réglementaire ou contentieuse, « réclamaient une discussion contradictoire, étaient « préparés par des bureaux qu'enlevaient sans cesse « à cet examen les besoins impérieux du service « courant (1). » Et c'est avec raison qu'on a pu dire que les bureaux d'alors étaient un antre où tout venait se débattre et d'où rien ne sortait (2).

187. — Les auteurs de la constitution de l'an VIII s'attachèrent à remédier à la confusion et à l'anarchie que présentait l'administration tombée des mains du Directoire, et ils créèrent le conseil d'Etat.

Aux termes de la loi du 22 frimaire an VIII, un conseil d'Etat est chargé, sous la direction des consuls, de rédiger les projets de lois et les réglements d'administration publique (art. 54). Quant aux réglements, il en arrête les dispositions et les soumet à l'approbation des consuls ; quant aux lois, il en prépare simplement les projets et les soutient devant le corps législatif ; mais en l'appelant à en développer le sens, *sur le renvoi par les consuls* des questions qui leur ont été présentées, le réglement du 5 nivôse an VIII l'investit, en outre, du droit de les interpréter (art. 11).

Dans la sphère de l'administration proprement dite, sa position n'est pas moins élevée et ses attributions ne sont pas moins étendues.

(1) M. Allent, dans les observations en tête d'un Recueil des lois et réglements concernant le conseil d'Etat (Bibliothèque du conseil).

(2) M. de Broglie, passage reproduit par M. Dalloz.

La constitution du 22 frimaire avait dit que le conseil d'Etat était, *toujours sous la direction des consuls*, chargé de résoudre les difficultés qui pouvaient s'élever en matière administrative (art. 52). Le réglement du 5 nivôse dit qu'il prononce, *d'après le renvoi qui lui est fait par les consuls :* 1° Sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'administration et les tribunaux ; 2° sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres (art. 11) ; et les lois et arrêtés dont l'objet fut d'organiser successivement les grands services publics, ménagent l'intervention du conseil d'Etat dans toutes les mesures de quelque importance. Ils veulent que les actes ne procèdent que du chef du gouvernement en conseil d'Etat, ou que, tout au moins, le conseil d'Etat soit préalablement consulté. La *délibération* est ainsi concentrée dans le conseil d'Etat ; on ne s'arrête pas là : il lui est fait une large part dans *l'action* elle-même. Le réglement du 5 nivôse an VIII, après avoir établi la division du conseil en cinq sections : une section des finances, une section de législation civile et criminelle, une section de la guerre, une section de la marine, une section de l'intérieur (art. 5), ajoutait : « Cinq conseillers d'Etat sont spécialement chargés « de diverses parties d'administration, quant à l'in- « struction seulement ; ils en suivent les détails, « signent la correspondance, reçoivent et appellent « toutes les informations, et portent aux ministres « les propositions de décision que ceux-ci soumettent « aux consuls ; un d'eux est chargé des bois et forêts « et anciens domaines ; un autre, des domaines na- « tionaux ; un autre des ponts et chaussées, canaux

« de navigation et cadastres ; un autre, des sciences « et des arts ; un autre, des colonies. »

Ce n'est pas tout, les art. 12 et 14 du même réglement impliquaient, en principe, pour le gouvernement, la faculté de confier aux membres du conseil d'Etat la direction de quelque partie de l'administration. Et, un peu plus tard, l'arrêté du 7 fructidor an VIII, en organisant ce principe, en étend singulièrement la portée. Il divise les services des conseillers d'Etat en service ordinaire, ou service du conseil d'Etat, et en service extraordinaire, consistant soit en missions permanentes, soit en missions temporaires, et ajoute que les conseillers d'Etat chargés d'un service extraordinaire conservent leurs titres, et prennent séance au conseil, lorsqu'ils sont de retour de leur mission, au commencement du trimestre où ils sont portés sur la liste du conseil d'Etat en service ordinaire.

L'effet de ces dispositions était de prévenir chez les membres du conseil d'Etat réclamés pour un emploi en dehors du conseil, la crainte de n'y plus rentrer, et, par cela même, de mettre chacun d'eux à l'entière disposition du chef de l'Etat, pour toutes les exigences du servive public.

Il faut aussi remarquer l'attribution que le conseil d'Etat tenait de l'article 75 de la constitution de l'an VIII. « Les agents du gouvernement, y est-il dit, « autres que les ministres, ne peuvent être poursui- « vis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en « vertu d'une décision du conseil d'Etat; en ce cas, « la poursuite a lieu devant les tribunaux ordi- « naires. »

Il y avait là une garantie pour tous les agents de l'administration ; c'était, suivant l'expression de M. Cormenin (1), un bouclier pour les couvrir et les défendre. Mais en remettant ce bouclier au conseil d'Etat, on l'avait évidemment investi d'un véritable droit de contrôle sur tout le personnel administratif.

Cette rapide indication des bases fondamentales de l'institution permet d'en marquer, dès à présent, le caractère.

188. — On a dans le conseil d'Etat de l'an VIII un corps constitué à part et au-dessus des ministres ; sa position au sommet de l'Etat en fait l'appréciateur des besoins de la société ; il préside au choix et à la consécration des mesures du ressort du pouvoir régulateur. Les réglements sont son œuvre, et s'il ne lui est pas donné d'édicter les prescriptions législatives, c'est dans son sein que la pensée de la loi naît et reçoit sa première expression. Il en a le secret, et c'est à lui qu'il est réservé de dissiper l'obscurité qui peut l'entourer. Associé à l'exercice immédiat de l'autorité suprême, il n'a point à s'arrêter devant la division qu'entraîne la répartition des affaires entre divers ministères ; il embrasse et domine l'administration dans tout son ensemble et dans chacune de ses parties ; et ce n'est pas seulement par ses délibérations et ses décisions qu'il est maître de la direction à lui imprimer, les services les plus importants sont confiés à des directeurs pris dans son sein, il suffit d'une mission du chef de l'Etat pour faire pénétrer ses membres jusque dans les détails de

(1) Voy. édition de 1822, t. II, p. 328.

l'exécution, et sa surveillance s'étend d'ailleurs sur tous les agents administratifs. Dans ces conditions, le conseil d'Etat apparaît comme la région suprême du pouvoir exécutif, et ce qui distingue au plus haut degré la forme qu'y prend le gouvernement c'est l'*unité*.

189. — La composition du conseil d'Etat fut, dès l'origine, mise à la hauteur de la mission qu'il allait remplir; on retrouve sur la liste des conseillers arrêtée au 1er vendémiaire an IX, les personnages les plus considérables de l'époque par l'éloquence, la connaissance des lois ou l'expérience des affaires.

Dans le service ordinaire, la section de législation comprend, sous la présidence de M. Boulay (de la Meurthe), MM. Berlier, Emmery, Réal, Portalis, Thibaudeau. La section de l'intérieur, présidée par M. de Rœderer, est composée de MM. Bénezech, Crétet, Chaptal, Regnaud de Saint-Jean-d'Angely, Fourcroy, Joseph Bonaparte, Miot, François de Nantes, Shée. A la guerre, on a M. Lacuée, président, et le général Gouvion-Saint-Cyr. Dans la section de la marine le personnel est plus nombreux; MM. Champagny, Redon, Najac et Truguet y sont réunis sous la présidence de M. Fleuriau. Pour la section des finances, la présidence appartient à M. Defermon, et les conseillers sont MM. Duchâtel, Devaisne, Dufresne, Regnier, Barbé-Marbois.

Dans le service extraordinaire, on compte MM. Brune, général en chef de l'armée d'Italie; Dejean, ministre extraordinaire près la république Ligurienne; Marmont, commandant l'artillerie à l'armée d'Italie; Pétiet, ministre extraordinaire de la république Cisal-

pine; Bernadotte, général en chef de l'armée de l'Ouest; Gantheaume, contre-amiral, commandant une des divisions de la flotte de Brest; Cafarelli-Dufalga, préfet maritime à Brest; Lescalier, préfet maritime à Lorient; Dubois des Vosges, préfet du département de la Gironde; Jollivet, préfet du Mont-Tonnerre et commissaire général des départements de la rive gauche du Rhin; Moreau-Saint-Merry, résidant à Parme.

190. — Le conseil d'Etat fut, dans les mains du premier consul, le plus puissant des instruments d'organisation. Tout avait été renversé ou ébranlé dans la tourmente révolutionnaire; les lois civiles n'étaient plus en harmonie avec les institutions et les mœurs. Les grandes mesures politiques de l'époque révolutionnaire, notamment celles relatives aux émigrés et aux domaines nationaux, avaient jeté la perturbation dans les droits touchant les personnes et les choses. Les abus dans l'exécution des marchés passés par l'Etat, la mise à la charge du Trésor du passif des établissements publics et des communes avaient fait de la dette publique un véritable chaos. Une mauvaise gestion annihilait, depuis longtemps, le produit des domaines. La perception de l'impôt était entravée par un arriéré encombré de difficultés. Dans les départements et les communes, les affaires confiées à des administrations collectives, près desquelles le gouvernement n'était représenté que par des commissaires dont la mission était de provoquer, de solliciter l'amélioration des travaux administratifs, mais non de les exécuter eux-mêmes (1), languis-

(1) Voy. M. Thiers. *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. I, p. 13.

saient dans le plus déplorable abandon. Tout fut repris à la fois.

Une commission composée de MM. Tronchet, Portalis, Bigot de Préameneu et Maleville, rédige un projet de code civil ; ce projet fait dans le conseil d'Etat le sujet d'une discussion qui suffirait à illustrer ce grand corps. Le conseil d'Etat élabore aussi la loi sur l'organisation judiciaire, et celle du 28 pluviôse an VIII, qui, séparant à tous les degrés la *délibération de l'action*, dans l'exercice de l'autorité administrative réserve l'une à une assemblée, confie l'autre à un fonctionnaire unique, et donne ainsi à l'administration départementale et communale, la régularité et la force. Il organise le recouvrement des contributions d'après le système inauguré par la loi du 2 frimaire an VIII, qui enlève la confection des rôles aux municipalités, et prescrit l'établissement d'une direction des contributions dans chaque département. Son attention se porte en même temps sur la police, la voirie, la navigation, les hospices et établissements de bienfaisance, les bois et forêts, les octrois, les manufactures et usines, et il prépare et rédige des dispositions que le pouvoir régulateur adopte et consacre. Les difficultés que le défaut de clarté ou de précision des textes fait surgir dans l'application de la loi, celles qui tiennent au bouleversement des rapports sociaux, sont examinées et résolues sous forme d'avis.

La liquidation de la dette publique est confiée à une commission présidée par un membre du conseil d'Etat, et s'effectue sous le contrôle du conseil lui-même. Les branches les plus importantes et les plus

en souffrance des services publics, sont érigées en directions et remises à des conseillers qui apportent, dans les délibérations, les faits et les idées puisés dans les affaires, et s'animent eux-mêmes, dans le conseil, de l'esprit qui doit présider à l'action administrative (1). D'autres parcourent la France et observent, sur les lieux mêmes, la marche de l'administration, et recueillent des renseignements précieux, soit pour la décision des affaires courantes, soit pour la confection ou le perfectionnement des réglements administratifs (2).

Le conseil d'Etat est partout, dans le travail de restauration qui s'accomplit sous l'impulsion du génie de Napoléon ; il proclame les principes, déduit les règles, descend dans leur application, et en moins de trois années, la société a retrouvé ses bases fondamentales, l'ordre se rétablit, la sécurité renaît, et la France est dotée des institutions administratives qui

(1) Le contentieux des domaines nationaux (réglement du 5 nivôse an VIII, art. 7), les ponts et chaussées (*ibid.*), la caisse d'amortissement (décrets des 23 messidor et 1er thermidor an IX), l'enregistrement et les domaines (décret du 3e jour complémentaire an IX), l'administration de la guerre (décret du 17 ventôse an X), l'instruction publique (*ibid.*), les octrois municipaux (*ibid.*), les douanes (décrets du 29 fructidor an IX et du 28 ventôse an X), la liquidation de la dette publique (décret du 13 prairial an X), les droits réunis (décret du 6 germinal an XII), les postes (décrets du 8 ventôse et du 8 prairial an XII), la police (décret du 21 fructidor an XII), les bois et forêts (décret du 7 thermid. an XIII), les revues et la conscription militaire (décret du 8 juillet 1806), furent érigés en directions confiées à des conseillers d'Etat.

(2) Voy. M. Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. III, p. 895.

en devaient faire le pays le mieux administré de l'Europe.

191. — Mais l'épreuve que le premier consul avait faite de l'indépendance du conseil d'Etat, dans les discussions auxquelles il avait si souvent pris part, la considération que cette assemblée s'était acquise par des travaux dont les résultats frappaient tous les yeux, l'autorité qui s'attachait à ses avis, autorité si grande qu'il était sans exemple qu'elle eût été méconnue, pouvaient bien faire appréhender à celui qui s'apprêtait à faire de ses volontés la règle suprême, de rencontrer un frein dans l'intervention d'un corps à la fois si puissant et si éclairé.

Napoléon, nommé consul à vie, fait enlever au conseil d'Etat la connaissance des affaires politiques qu'il lui importait de se réserver à lui-même. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, en même temps qu'il attribue au Sénat *le pouvoir de suspendre les lois, d'annuler les jugements des tribunaux lorsqu'ils sont attentatoires à la sûreté de l'Etat, et de régler tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution et est nécessaire à sa marche,* donne mission à un conseil privé de discuter les projets de sénatus-consulte préparés dans ce but, et laisse au premier consul le choix des membres de ce conseil *pour chaque tenue* (1).

192. — La pensée de Napoléon n'était cependant pas d'affaiblir l'instrument dont il avait besoin pour

(1) Voy. art. 54, 55, 56 et 57. C'est aussi le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, qui ouvre aux ministres l'entrée du conseil d'Etat et les admet à concourir à ses travaux, avec voix délibérative.

achever, sous l'Empire, l'œuvre commencée sous le Consulat. Dégagé, par les dispositions du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, de l'opposition que ses entreprises contre les libertés politiques ou civiles, n'auraient pas manqué de soulever dans le conseil d'Etat, il s'applique à étendre et fortifier l'influence de l'autorité de ce corps dans la sphère du pouvoir exécutif.

Le conseil d'Etat, sur lequel le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, qui établissait le gouvernement impérial, avait gardé le silence, fait l'objet d'un décret spécial, à la date du 11 juin 1806. Ce décret *sur l'organisation et les attributions du conseil d'Etat* renferme cinq titres.

Le titre premier a trait à l'organisation. Il maintient la distribution des conseillers en service ordinaire et service extraordinaire, et il maintient aussi la division en sections pour l'expédition des affaires, mais il admet que des conseillers pourront figurer dans le service ordinaire, sans être attachés à aucune section, et crée ainsi une classe à part de conseillers, qu'on a appelés *les conseillers hors de section*.

L'institution des maîtres des requêtes appartient également au décret de 1806. « Il y aura, porte l'art. 4. « un conseil d'Etat des maîtres des requêtes dont les « fonctions sont ci-après déterminées. » Ces fonctions étaient de faire le rapport de toutes les affaires contentieuses, sur lesquelles le conseil d'Etat avait à prononcer. Les maîtres des requêtes pouvaient d'ailleurs, prendre part à la discussion de toutes les affaires portées au conseil. Et il était dit dans un

article spécial, l'art. 10 : « Les fonctions des maîtres « des requêtes seront compatibles avec toutes les « autres fonctions qui leur auraient été ou qui leur « seraient par nous conférées. »

Un arrêté du 19 germinal an XI avait placé près du conseil d'Etat et des ministres, sous le titre d'auditeurs, et avec un traitement de deux mille francs, des jeunes gens spécialement chargés de développer les motifs de toute proposition, ou décision ministérielle envoyée au conseil d'Etat pour y faire le sujet d'une délibération. L'institution des auditeurs est conservée par le décret de 1806.

La pensée de ce décret, en ce qui concerne ces deux classes d'auxiliaires attachés au conseil d'Etat, les maîtres des requêtes et les auditeurs, est de mettre à la disposition du gouvernement, pour les besoins de l'administration, des hommes initiés aux affaires et formés sous les yeux et comme par les soins du conseil d'Etat lui-même.

193. — Le titre II du décret de 1806 a pour objet les attributions du conseil d'Etat. Il les détermine en ces termes :

« Art. 13. Notre conseil d'Etat continuera d'exercer « les fonctions qui lui sont attribuées par les constitutions de l'empire et par nos décrets.

« Art. 14. Il connaîtra, en outre :

« 1° Des affaires de haute police administrative, « lorsqu'elles lui auront été envoyées par nos ordres.

« 2° De toutes les contestations ou demandes relatives soit aux marchés passés avec nos ministres, « avec l'intendant de notre maison, ou en leur nom,

« soit aux travaux ou fournitures faits pour le ser-
« vice de leurs départements respectifs, pour notre
« service personnel ou celui de nos maisons;

« 3° Des décisions de la comptabilité nationale et du conseil des prises. »

La haute police administrative, que le conseil est désormais appelé à exercer, se trouve définie et réglée dans le titre III du décret.

Elle consiste à examiner et juger, et, dans certains cas, punir, sur le renvoi du chef de l'Etat, la conduite des fonctionnaires inculpés.

Quant au mode de procéder, l'affaire doit être, d'abord, soumise à une commission composée du président de l'une des sections du conseil et de deux conseillers.

Si la commission estime que l'inculpation n'est pas fondée, son président est chargé d'en informer le ministre de la justice, pour qu'il en rende compte à l'empereur.

Si la commission juge que les faits doivent donner lieu à des poursuites juridiques, elle a à en rendre compte par écrit à l'empereur, afin qu'il donne au ministre de la justice l'ordre de faire exécuter les lois de l'Etat.

Dans le cas où la commission est d'avis que les fautes imputées ne peuvent entraîner que la destitution ou des peines de discipline et de correction, le décret veut qu'elle prenne les ordres de l'empereur pour faire son rapport au conseil d'Etat, et le droit du conseil d'Etat est de prononcer qu'il y a lieu à réprimander, censurer, suspendre ou même destituer le fonctionnaire inculpé.

194. — Dans le titre IV, on fait des affaires contentieuses une classe distincte, pour les soumettre à des règles toutes particulières.

Depuis l'an VIII, les affaires contentieuses étaient, quant à l'instruction et à la décision, restées confondues avec les affaires d'administration proprement dites.

Pour les unes comme pour les autres, les travaux préparatoires se faisaient dans les bureaux des ministres. Les questions les plus graves par les intérêts qui s'y rattachaient ou par les difficultés qu'elles comportaient, étaient jugées ou pouvaient l'être sans que les parties intéressées eussent produit leurs moyens de défense ; sans qu'elles eussent connu les moyens d'attaque ; sans même qu'elles fussent averties qu'un jugement les menaçait, qu'il y avait demande formée contre elles.

L'empereur, qui professa toujours pour les droits privés d'autant plus de respect qu'il donnait plus d'extension et de conscience à son pouvoir aux dépens des droits publics, offrit des formes tutélaires aux citoyens qui avaient à lutter contre l'administration.

Il décréta qu'une commission présidée par le grand juge, ministre de la justice, et composée de six maîtres des requêtes et de six auditeurs, ferait l'instruction et préparerait le rapport de toutes les affaires contentieuses sur lesquelles le conseil d'Etat aurait à prononcer.

Un auditeur, désigné par le grand juge, devait prendre les pièces introductives de la demande dans chaque affaire et faire au grand juge un exposé, à la

suite duquel celui-ci ordonnait, s'il y avait lieu, la communication aux parties intéressées, pour répondre et fournir leurs défenses.

L'auditeur préposé à l'instruction faisait un rapport à la commission ; elle délibérait, et un maître des requêtes était chargé de faire le rapport de l'affaire au conseil, mais il ne pouvait présenter que l'avis de la commission.

Ces principes ont fait la base de toute une procédure, organisée par un réglement spécial du 22 juillet 1806, qui est encore aujourd'hui, la procédure suivie devant le conseil.

Le titre V du décret du 11 juin n'a qu'un mot. Il institue des *avocats en conseil d'Etat.*

195. — Dans le décret que nous venons d'analyser, l'attention n'est appelée sur l'autorité du conseil d'Etat que pour le réglement des difficultés en matière administrative. On y découvre bien le point de départ d'une distinction entre les difficultés de nature à être tranchées par un acte de l'office exclusif de l'administrateur, et les difficultés de nature à nécessiter un examen et une décision de l'office du juge, dont on s'est prévalu, depuis, pour réclamer l'institution d'un tribunal administratif supérieur. Mais cette distinction, dans le décret de 1806, ne va point au-delà de l'instruction, et l'unité du pouvoir administratif n'a point à en souffrir. Le décret respecte d'ailleurs, les attributions que le conseil d'Etat devait aux lois antérieures.

A l'exception des sénatus-consultes d'ordre essentiellement politique, dont la préparation est réservée, par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, à un

conseil privé, le conseil d'Etat reste investi du privilége de rédiger les projets de lois, et de les soutenir par la discussion devant le corps législatif. Il continue de pourvoir à leur application par des avis interprétatifs.

Les réglements d'administration publique ne peuvent encore émaner que de lui, et, avec le droit de statuer sur les conflits, il conserve la mission de maintenir et de rétablir, au besoin, l'ordre et l'harmonie entre les divers dépositaires de la puissance publique.

La place que le conseil d'Etat occupe sous le régime impérial, n'est donc point autre que celle qu'il tenait de la constitution de l'an VIII. On le retrouve près du chef de l'Etat, qu'il assiste dans l'exercice de l'autorité supérieure, et au sommet de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, qu'il domine également; il est comme la clef de voûte de l'organisation sociale, et c'est lui qui lui donne le mouvement de la vie.

En l'envisageant à cette hauteur, on se rend aisément compte du soin que prenait l'empereur de faire entrer au conseil d'Etat de grands jurisconsultes et les illustrations de la magistrature.

La distributiou de la justice était, comme tous les autres services publics, sous la surveillance et soumise à la haute direction de ce conseil.

Le gouvernement tout entier relevait de lui ; le chef de l'Etat figurait à sa tête, non pas seulement comme chef de l'administration, mais comme dépositaire et maître du pouvoir exécutif. Il fallait donc que chacune des dépendances de ce pouvoir y fut représentée et, à cet égard, la création du service ordinaire *hors de*

section, permettait de rattacher au conseil, pour les affaires de nature à n'être traitées qu'en assemblée générale, de hauts fonctionnaires dont les occupations n'auraient pu se concilier avec le travail des sections.

196. — En 1807, le conseil d'Etat se composait :

Pour la section de législation, de MM. Bigot-Préameneu président, membre de l'institut ; Berlier, président du conseil des prises ; Réal, chargé du 1er arrondissement de la police de l'empire, Treilhard, Galli Siméon :

Pour la section de l'intérieur, de MM. Regnaud de Saint-Jean-d'Angely, président, procureur général-impérial, près la haute Cour impériale de justice, membre de l'institut ; Cretet, gouverneur de la banque de France ; Fourcroy, directeur-général de l'instruction publique, membre de l'institut ; Français de Nantes, directeur de la régie des droits réunis ; Pelet de la Lozère, chargé du 2e arrondissement de la police générale de l'empire ; Ségur, grand-maître des cérémonies, membre de l'institut ; Lavalette, directeur général des postes ; Bégouen, Blanc d'Hauterive, Corvetto, Beugnot, Maret, membre du conseil de l'administration de la guerre ; Montalivet, directeur général des ponts et chaussées ;

Pour la section des finances, de MM. Defermon, directeur général de la liquidation de la dette publique ; Boulay de la Meurthe, chargé du contentieux des domaines ; Duchâtel, directeur général de l'administration de l'enregistrement et des domaines ; Jollivet, liquidateur général de la dette des départements de la rive gauche du Rhin ; Bérenger, directeur de la

caisse d'amortissement; Collin, directeur général des douanes; Jaubert, Bergon, directeur général de l'administration des forêts;

Pour la section de la guerre, de MM. Lacuée, président, général de division, gouverneur de l'école polytechnique; Clarke, général de division, secrétaire du cabinet de sa majesté; Daru, intendant général de la maison de l'empereur; Gassendi, général de division; Bourcier, général de division, membre de l'administration de la guerre;

Pour la section de la marine, de MM. Gantheaume, vice-amiral, président; Redon, Najac.

On avait aussi dans le service ordinaire, mais *hors des sections*, MM. Dubois, préfet de police, chargé du 3e arrondissement de la police générale de l'empire, Muraire, président de la cour de cassation; Frochot, préfet du département de la Seine; Merlin, membre de l'institut, procureur général impérial près la cour de cassation; Laumond, préfet du département de Seine-et-Oise.

Le service extraordinaire retenait hors du conseil MM. Brune, maréchal de l'empire; Cafarelli, préfet maritime à Brest; Dauchy, intendant du trésor public à Alexandrie; Dumas, ministre de la guerre du royaume de Naples; Forfait, Gau, membre du conseil d'administration de la guerre; Gouvion Saint-Cyr, colonel général des cuirassiers; Jourdan, maréchal de l'empire; Julien, général de brigade, préfet du Morbihan; Marmont, colonel général des chasseurs à cheval; Miot, ministre de l'intérieur du royaume de Naples; Moreau de Saint-Mery; Otto, ministre plénipotentiaire près sa majesté le roi de Bavière; Shée,

préfet du Bas-Rhin; Thibaudeau, préfet des Bouches-du-Rhône.

Dans ce même tableau, arrêté au commencement de 1807, le conseil d'Etat des maîtres des requêtes, pour parler le langage du décret du 11 juin 1806, n'est que de douze membres; six, MM. Chadelas, Janet, Molé, Pasquier, Portalis fils, Louis, forment la commission d'instruction pour les affaires contentieuses; les six autres sont MM. Chaban, préfet de la Dyle; Chabrol, premier président de la cour d'appel d'Orléans; Mayneau Pancemont, premier président de la cour d'appel de Nismes; Merlet, préfet de la Vendée; Séguier, premier président de la cour d'appel à Paris; Wischer de Celles, préfet de la Loire-Inférieure.

197. — L'indication du personnel du conseil d'Etat me semble mettre dans tout son jour l'étendue et la puissance de l'action qu'il lui appartenait d'exercer. Composée des sommités de la magistrature, de l'administration civile et militaire et même des sciences, cette assemblée devait à l'illustration de chacun de ses membres une majesté assez imposante pour commander le respect et entraîner l'obéissance; et le rapprochement, dans son sein, des hommes les plus éclairés et les plus expérimentés dans chaque branche des services publics, en faisait un corps vraiment digne d'assister le chef de l'Etat dans le gouvernement d'un pays aussi étendu, aussi peuplé, aussi avancé en civilisation que la France, et dont la transformation politique et sociale n'était point achevée.

Les bases de l'organisation avaient été jetées sous le consulat, mais il restait à assurer le jeu d'institutions nouvelles, à prévenir ou faire cesser les frois-

sements et les luttes entre des pouvoirs encore ignorants des limites qui circonscrivaient le domaine de chacun d'eux, à rompre les habitudes invétérées, à effacer les traces et les souvenirs du passé sur un territoire naguères divisé en un nombre infini de circonscriptions distinctes par les lois, les coutumes et les mœurs. Ce fut l'œuvre du conseil d'Etat de l'Empire.

Le contrôle du conseil d'Etat, sous l'Empire, embrasse, à la fois, les actes de l'autorité administrative et les actes de l'autorité judiciaire ; ses instructions, ses avis, et, lorsqu'il faut réprimer des excès de pouvoir ou réparer des erreurs, ses décisions enseignent à l'une et à l'autre autorité ses droits et ses devoirs. Il poursuit et achève la rédaction des lois civiles et criminelles.

L'action administrative est réglée en ce qui concerne spécialement les travaux publics, les mesures à prendre pour le dessèchement des marais ou contre l'invasion des fleuves et rivières, les mines, l'industrie, dans ses rapports avec la sûreté ou la salubrité publique, la voirie au point de vue du redressement, de la conservation des chemins des communes, des rues des villes et des grandes routes. Dans le domaine de la police, les réglements anciens, si nombreux et si divers, font place à des réglements qui, pour être appropriés aux exigences variables de localité, n'en sont pas moins dominés par des principes généraux, reliés entre eux par des traits frappants d'uniformité et soumis à une économie dont le résultat est de faire concourir l'ordre particulier à l'ordre général.

L'édifice social tout entier est reconstruit dans une

même pensée et sous une même direction, et il n'est pas une de ses parties qui ne tende à assurer la parfaite harmonie de l'ensemble.

La convention avait sauvé l'unité territoriale, le conseil d'Etat créa l'unité civile, et le jour où le génie qui présida à cette régénération eut donné à la société nouvelle un héritage de souvenirs, un patrimoine de gloire, la France se trouva constituée dans son unité nationale (1).

198. — Le conseil d'Etat de la République et de l'Empire ne pouvait convenir à la monarchie constitutionnelle.

Dans le gouvernement représentatif, la responsabilité de l'action gouvernementale ne peut peser que sur les ministres, instruments nécessaires du souverain. Et « à côté de ministres responsables, il ne peut « y avoir une autorité indépendante qui réforme leurs « projets, y substitue les siens, les fasse ensuite sanc« tionner par le roi, adopter par les chambres et « exécuter par les ministres qui ne les auraient ni « proposés, ni délibérés, ni concertés. » (2) *Le nécessaire effet de la responsabilité ministérielle comme dogme fondamental des institutions, était d'ôter au conseil d'Etat, toute existence politique* (3).

Le conseil d'Etat ne figure point au nombre des

(1) Cette étude sur le conseil d'Etat du consulat et de l'empire n'est qu'une reproduction *textuelle* d'articles écrits en 1848, et publiés dans les numéros du journal *Le Droit*, des 29 décembre 1848 et 17 janvier 1849.

(2) Voy. M. de Cormenin, *du conseil d'Etat, envisagé comme conseil et comme juridiction*, Paris, 1818.

(3) *Ibid.*

pouvoirs constitués par la Charte, elle n'avait à en faire et n'en fait nulle mention (1).

Cependant, il fallait bien adjoindre à chaque ministre, dans son département, une assemblée chargée sinon de le dominer et de le maîtriser, au moins de l'éclairer et de l'assister.

Les luttes du gouvernement parlementaire, en même temps qu'elles arrachent le ministre aux soins et aux préoccupations des affaires, le tiennent sans cesse sous la crainte de donner prise aux attaques d'une opposition attentive et ardente à combattre ses propositions et à relever ses fautes. Son action serait paralysée s'il ne lui était donné de s'entourer de lumières pour la préparation des mesures qu'il a à arrêter et des décisions qu'il a à prendre, à tout instant, en face de droits et d'intérêts qu'il faut garantir, et, souvent même, d'opinions qu'il faut ménager.

Notre organisation administrative ne saurait, d'ailleurs, se concevoir sans l'établissement d'un conseil près du ministre. Son esprit est de séparer l'action de la délibération, pour confier l'action à un seul et la délibération à plusieurs. Et en raison de la centralisation qui ramène jusqu'aux difficultés de détail à l'autorité supérieure, c'est surtout au sommet de la

(1) « Le conseil d'Etat n'est pas lui-même un pouvoir public, « ce n'est que l'instrument de l'un des pouvoirs publics définis « par la charte. Quand il n'existerait pas, la plupart des affaires « qui sont soumises à son examen, n'en seraient pas moins de la « compétence administrative. Ce n'est pas à cause de lui que cette « compétence existe, c'est au contraire à cause de cette compé- « tence qu'il a été institué. » (Voy. le rapport fait à la chambre des pairs, par M. le comte Portalis, sur un projet de loi relatif au conseil d'Etat, présenté en 1833).

hiérarchie qu'il importe d'adopter une division dont le mérite est de concilier la vigueur avec la maturité, dans l'exercice de l'autorité.

On ne doit pas perdre de vue, non plus, que l'administration avait ses règles, ses maximes, et que, sous peine de compromettre cette unité administrative due aux travaux du conseil d'Etat de l'Empire, on devait pourvoir à la conservation de ce conseil.

Enfin, les garanties que les citoyens avaient rencontrées devant le conseil d'Etat contre l'arbitraire et les lenteurs des bureaux, dans leurs rapports avec l'autorité administrative et, plus particulièrement, dans le réglement des affaires contentieuses, n'étaient pas de celles qu'on se résigne à abandonner, lorsqu'on a appris à les apprécier.

199. — Dès 1814, le roi annonce, dans une ordonnance à la date du 9 juin, l'intention de compléter incessamment l'organisation de son conseil et jette les bases de cette organisation. Le préambule dit: « Nous nous sommes fait représenter les réglements « des rois nos prédécesseurs sur cette matière, et « nous avons reconnu qu'il serait difficile d'arriver « à un meilleur système ; que, néanmoins, on ne peut « se dispenser de le mettre en harmonie avec les « changements survenus dans la forme du gouverne« ment et dans les habitudes de nos peuples. » On adopte ensuite les dénominations de conseillers d'Etat, et de maîtres des requêtes, la division en service ordinaire et extraordinaire, et la répartition en cinq comités, à savoir le comité de législation, du contentieux, de l'intérieur, des finances et du commerce. C'est la concession faite aux idées du temps. La ten-

dance à faire retour à des institutions et à des mœurs qui n'étaient plus, éclate dans la réserve pour le roi, de créer des conseillers d'Etat d'église et d'épée. Le même acte témoigne aussi des inquiétudes dues aux souvenirs laissés par le conseil d'Etat de l'Empire. Il enlève au conseil d'Etat, pour l'attribuer au conseil des ministres qu'il qualifie du titre de *conseil d'en haut*, la mission de délibérer sur les matières de haute administration, sur la législation administrative, sur tout ce qui tient à la police du royaume, et autorise le roi à y évoquer même les affaires du contentieux de l'administration qui se lieraient à des vues d'intérêt général.

Les comités sont, d'ailleurs, placés sous les ordres et sous la présidence des ministres.

Le conseil d'Etat institué par l'ordonnance du 9 juin 1814, n'eut point à se réunir en assemblée générale, avant le retour de l'île d'Elbe. Les comités seuls travaillèrent à l'expédition des affaires.

200. — Après la seconde restauration, une ordonnance du 23 août 1815 organisa le conseil d'Etat sur de nouvelles bases.

Il n'est plus question dans cette ordonnance de conseillers d'Etat d'église et d'épée. Elle maintient la division en service ordinaire et service extraordinaire, distribue le conseil en cinq comités : le comité de législation, le comité du contentieux, le comité des finances, le comité de l'intérieur et du commerce, le comité de la marine et des colonies, et dispose que chacun des comités de législation, des finances, de l'intérieur et du commerce, et de la marine et des colonies, *d'après les ordres et sous la présidence du ministre*,

préparera les projets de loi, ordonnances, réglements, et tous autres relatifs aux matières comprises dans les attributions du département ministériel auquel il sera attaché, et qu'il connaîtra, en outre, des affaires administratives que le ministre jugera à propos de lui confier, et, notamment, de celles qui, par leur nature, présenteraient une opposition de droits, d'intérêts, ou de prétentions diverses, telles que les concessions de mines, les établissements de moulins, les dessèchements, les canaux, partages de biens communaux etc. Le comité du contentieux est investi des attributions assignées à la commission du contentieux par les décrets du 11 juin et du 22 juillet 1806 ; on y ajoute les attributions précédemment assignées au conseil des prises : il est dit que les *avis* de ce comité, rédigés en forme d'ordonnances, seront délibérés et arrêtés en conseil d'Etat, dont les divers comités se réuniront à cet effet deux fois par mois, et plus souvent, si le besoin des affaires l'exige.

Au moment où il donnait ainsi au conseil d'Etat une organisation plus conforme au progrès des idées, le roi instituait, sous le titre de *conseil privé*, pour discuter les affaires de nature importante, et spécialement celles de haute législation, un conseil composé des princes du sang que le roi jugeait à propos d'y appeler, des ministres à département et des ministres d'Etat désignés pour en faire partie.

Plus tard, une ordonnance du 19 avril 1817 établit encore un autre conseil, le *conseil de cabinet*, dont les membres, indépendamment des ministres, devaient être pris, au choix du roi, dans le conseil privé et dans le conseil d'Etat, pour discuter toutes les questions

de gouvernement, les matières de législation et d'administration de haute importance. Mais elle apporte, en même temps, une notable amélioration à l'organisation donnée au conseil d'Etat par l'ordonnance du 23 août 1815. Elle prescrit la formation d'un sixième comité pour être attaché au ministre de la guerre, et elle dispose, d'autre part, que tout projet de loi ou de réglement d'administration publique devra, après avoir été, conformément à l'ordonnance de 1815, préparé par l'un des comités, être délibéré au conseil d'Etat, tous les comités réunis et tous les ministres secrétaires d'Etat convoqués.

Dans tout ceci, le conseil d'Etat a son domaine défini, et déjà se dessine le rôle qu'il est destiné à jouer, rôle qui n'a rien de comparable à la grandeur du conseil d'Etat de l'Empire.

201. — On ne saurait voir dans le conseil d'Etat de la Monarchie, un *conseil de gouvernement*. Ses attributions ne s'étendent ni aux matières de législation et de haute administration, ni à la police générale du royaume, ni à ce qui peut avoir trait au maintien de l'autorité royale. Ce n'est pas même de lui qu'on a à attendre l'impulsion, ni la direction dans la sphère de l'administration proprement dite, où il est relégué. Annexé aux ministres, dont il n'est que l'auxiliaire, il n'est saisi des affaires que sur leur renvoi, ne travaille que d'après leurs ordres et sous leur présidence et ne manifeste ses opinions que sous forme de propositions ou d'avis, que le ministre est le maître d'adopter ou de rejeter. Sa condition est simplement celle d'un corps consultatif.

Ce corps, cependant, ne resta dénué ni d'autorité,

ni d'influence. Le sentiment de sa propre dignité fit naître et conserva dans le conseil d'Etat la liberté des opinions. Le besoin de chercher à diminuer le plus possible leur responsabilité et d'abriter leurs actes sous l'approbation d'une assemblée délibérante, et, par dessus tout, la nécessité de se décharger d'une partie des travaux que réclamait l'expédition des affaires dans un pays où le gouvernement n'était plus, comme autrefois, soulagé par des administrations provinciales, amenèrent les ministres à soumettre au conseil d'Etat toutes les questions de nature à comporter un examen attentif à raison de leur difficulté au point de vue des principes à appliquer ou de la gravité des intérêts qui s'y trouvaient engagés, et à se faire une règle de ne les trancher que conformément à son *avis*.

Disons aussi, que dans le débat entre la Couronne et le pouvoir parlementaire, qui est la vie du gouvernement représentatif, l'intérêt du roi était d'étendre et de fortifier les attributions du conseil d'Etat dans les matières qui touchaient au domaine, soit du pouvoir législatif, soit de l'autorité judiciaire ; et que tandis que l'opposition, dans les chambres et dans la presse, dénonçait et contestait ces mêmes attributions, elle avait grand soin, pour restreindre d'autant la prérogative ministérielle, de faire consacrer, dans les lois spéciales aux divers services publics, l'obligation pour le ministre chargé de décider et d'agir, de consulter préalablement le conseil d'Etat.

Un écrivain, qui préludait, en 1818, aux travaux qui ont attaché son nom à la science du droit administratif, disait, pour justifier des avantages de la

préparation des lois par le conseil d'Etat : « La vérité « rejaillit de toutes parts du choc des opinions ; les « ministres viennent dans cette chambre d'essai, « éprouver la trempe des armes dont ils doivent se « servir dans les chambres législatives. Chaque projet « y est examiné sous toutes ses faces, et ne peut « guère ensuite subir d'objections qui n'aient été « d'avance offertes et réfutées. Eclairés par ces dis- « cussions solennelles, les ministres peuvent modi- « fier et améliorer leurs projets ou embrasser un « autre système plus conforme aux intérêts du roi et « du peuple (1). » On aurait pu ajouter que cette préparation, dans le sein d'une réunion d'hommes familiarisés avec les principes généraux du droit, initiés à la connaissance de la législation du pays, mêlés aux affaires et versés dans la pratique des lois, mettait le législateur à l'abri des surprises de l'esprit de système, conciliait le progrès avec le besoin de stabilité, et ménageait dans l'expression de la volonté législative, cette concordance avec toutes les parties de l'édifice législatif, cet enchaînement des principes et de leurs conséquences, cet ordre, cette précision et cette clarté de dispositions qui constituent une bonne et parfaite rédaction.

Mais le concours du conseil d'Etat à l'élaboration des projets de lois, n'avait rien d'obligatoire pour le gouvernement. Le ministre le consultait ou ne le consultait pas, et l'opinion publique se préoccupait assez peu du parti qu'il prenait à cet égard. Nous verrons ce qui en advint.

(1) M. de Cormenin. *Du conseil d'Etat envisagé comme conseil et comme juridiction.*

Il en était autrement des réglements d'administration publique. L'ordonnance du 19 avril 1817 avait fait de la délibération préalable du conseil d'Etat, une condition de légalité pour les ordonnances portant réglement d'administration publique. Le conseil d'Etat est resté en pleine possession de cette attribution, et il lui a été ainsi donné de maintenir l'action administrative sous la domination des grands principes proclamés par le conseil d'Etat du Consulat et de l'Empire. Nous aurons seulement à faire remarquer que le défaut d'initiative et de pouvoir propre ne lui a pas permis de lutter, à ce point de vue, contre les inconvénients de la répartition des affaires entre plusieurs ministres indépendants et jaloux.

L'autorité royale avait intérêt à revendiquer, pour son conseil d'Etat, le droit de déterminer le sens de la loi, en cas d'opposition d'opinions entre les cours royales et la cour de cassation, droit consacré au profit du conseil d'Etat de l'Empire par la loi du 16 septembre 1807. Mais ce droit touchait de trop près aux prérogatives du pouvoir législatif pour ne pas susciter les défiances des dépositaires de ce pouvoir.

Le réglement des conflits entre les autorités administrative et judiciaire, de tout temps considéré comme l'un des attributs du pouvoir exécutif, passa, sans conteste, au conseil d'Etat. Cependant, le législateur ému des réclamations suscitées par le droit de revendication laissé à l'administration, dut bientôt s'en préoccuper et apporter, à cet égard, quelque amélioration à l'organisation première (1).

(1) Ce fut l'objet d'une ordonnance royale du 12 déc. 1824.

202. — L'intervention du conseil d'Etat à titre de protection et de garantie pour les intérêts et les droits privés engagés dans l'action administrative, devait aussi frapper l'attention. Sous un régime qui ne faisait du conseil d'Etat qu'un corps consultatif et ne lui laissait rien de l'autorité de direction et de la force d'impulsion qui avaient appartenu au conseil d'Etat du Consulat et de l'Empire, ses attributions en matière contentieuse devenaient ses attributions principales.

Au commencement, on eut quelque peine à se rendre compte du rôle que le conseil d'Etat avait à jouer.

M. de Cormenin, le premier, entreprit de rechercher et de faire connaître ce que devait être le conseil d'Etat sous la monarchie constitutionnelle. Dans son livre qui parut au commencement de l'année 1818, il envisage le conseil d'Etat sous deux points de vue, comme assemblée consultative, se bornant à donner son avis, et comme corps juridique, ayant mission de rendre des jugements. Il établit d'abord qu'en tant que conseil, le conseil d'Etat n'est nullement contraire à la charte, n'a rien de dangereux pour les libertés et doit être conservé, et il s'efforce ensuite de démontrer que le pouvoir de juridiction doit lui être enlevé, pour être remis à un tribunal administratif supérieur.

Le savant Henrion de Pansey, qui avait pris part aux travaux du conseil d'Etat de l'Empire et à qui il avait été donné, par conséquent, de pénétrer plus avant dans le secret des principes fondamentaux de notre ordre administratif et de se faire une idée plus exacte des nécessités de l'action administrative, ne

fait mention du conseil d'Etat, dans le *traité de l'autorité judiciaire*, que pour justifier son existence. Il n'hésite point à soutenir que l'administration comporte des difficultés dont la solution, bien que de l'office du juge, ne saurait être demandée aux tribunaux, et que l'intervention du conseil d'Etat à l'égard de ces difficultés qui constituent ce qu'on appelle le *contentieux administratif*, a le mérite de concilier les exigences de la justice avec la liberté d'action due à l'autorité administrative.

C'est entre ces deux opinions que le débat s'est poursuivi dans la science, dans la presse et surtout devant les Chambres.

203. — Le gouvernement ne prenait point de part à la lutte, mais, pressé par l'opinion, il s'efforçait de désarmer la critique par les améliorations. En 1824, il circonscrit dans des catégories, le choix des membres du conseil d'Etat et rétablit les auditeurs (1). En 1826, il règle le tarif des dépens pour les procédures à suivre devant le conseil d'Etat (2). Enfin, en 1828, réduit, condamné à donner une garantie contre l'abus qu'on venait de faire de l'arme du conflit pour absorber les réclamations en matière électorale et en subordonner l'appréciation aux exigences de la politique, il publie, sous la date du 1er juin, une ordonnance sur les conflits d'attribution dont les dispositions régissent encore, aujourd'hui, cette importante matière.

Mais, dans les attaques que l'institution du conseil d'Etat eut alors à subir, si on contestait l'utilité de

(1) Voy. ordonnance des 26-31 avril 1824.

(2) Voy. ordonnance du 18 janvier 1826.

son action dans la sphère de l'administration proprement dite, ce n'était que relativement à son intervention dans la sphère de la justice, qu'on déniait sa légalité constitutionnelle et qu'on le dénonçait journellement, par toutes les voix de la tribune et de la presse, à la défiance des justiciables. La mission qui incombait au conseil d'Etat pour le jugement et, au besoin, la revendication des affaires contentieuses appelle au plus haut degré l'attention; c'est à raison du rôle qu'il a à remplir sous ce rapport, que son existence préoccupe les esprits, et c'est par ce côté qu'il grandit et que son organisation se développe et s'améliore.

204. — En 1830, on réclamait pour le jugement des affaires contentieuses les garanties de justice déléguée, de publicité, de discussion orale, d'inamovibilité même, qui se rencontrent devant les tribunaux de l'ordre judiciaire. Le gouvernement sorti de la révolution s'empressa de donner à l'opinion les satisfactions qui pouvaient se concilier avec le caractère de conseil administratif, que le conseil d'Etat avait toujours gardé. On accorda la publicité des audiences et la faculté de la défense par voie *d'observations orales*, pour les affaires contentieuses (1); on institua le ministère public près du conseil d'Etat, et la composition même du conseil subit une modification en ce sens que, pour les recours dirigés contre des décisions ministérielles prises sur l'avis des comités attachés aux divers ministères, il fut interdit aux membres du comité, sur l'avis duquel la décision attaquée

(1) Voy. ordonnance des 2 février-12 mars 1831.

avait été rendue, de siéger dans l'assemblée appelée à statuer sur le recours.

205. — Restait toujours à donner à l'existence et à l'organisation du conseil d'Etat la consécration de la loi. Un premier projet, présenté à la chambre des pairs en 1833, fut, dans les sessions qui se succédèrent de 1833 à 1843, suivi de cinq autres, et l'œuvre ne s'achevait pas ! La discussion cependant devenait d'autant plus vive, et, à mesure qu'elle se prolongeait, faisait surgir des exigences et des propositions toujours plus radicales. On avait d'abord demandé, relativement aux délibérations en matière contentieuse, l'exclusion des conseillers d'Etat en service extraordinaire ; on en vint bientôt à proposer de donner l'inamovibilité à une partie du conseil d'Etat et d'investir cette catégorie d'une juridiction propre, pour le réglement des affaires contentieuses.

Le gouvernement prit l'initiative et, devançant la loi, réalisa, par une ordonnance à la date des 18-25 septembre 1833, les innovations qu'il pouvait accorder, sans s'exposer à dénaturer l'institution.

Cette ordonnance stipule, à titre de garantie d'indépendance, que les membres du conseil d'Etat ne pourront être révoqués que par ordonnance individuelle et spéciale, rendue sur l'avis du conseil des ministres ; mais son objet principal est de réduire le cadre du service extraordinaire dont le concours sans limites aux travaux du conseil avait été, avec juste raison, signalé comme susceptible d'en altérer la valeur. Elle n'admet à siéger à l'assemblée, pour les délibérations en matière contentieuse, que les membres du service ordinaire ; elle détermine des

catégories dans lesquelles devront être choisis les membres du service extraordinaire, subordonne à une autorisation octroyée par ordonnance royale, le droit, pour les membres de ce service, de participer aux travaux et délibérations du conseil en matière administrative, indique les fonctionnaires en position de prétendre à cette autorisation, et fixe aux deux tiers du service ordinaire le nombre de conseillers en service extraordinaire auxquels elle pourra être accordée. L'ordonnance entreprend ensuite de donner un développement à l'institution de l'auditorat, et d'en faire comme une haute école d'administration. Enfin, elle réglemente le service intérieur du conseil d'Etat.

Les mesures ainsi prises par le gouvernement n'allaient pas au-delà de la composition et de l'ordre des travaux, elles ne s'étendaient pas aux attributions du conseil et n'excédaient pas les bornes du domaine de l'ordonnance; leur résultat fut, néanmoins, de préparer et d'amener la loi organique attendue depuis si longtemps : le législateur en fit la base de son travail.

206. — Un projet fut, en effet, présenté à la chambre des pairs au cours de la session de 1843, et, après de longs et vifs débats, devint la loi du 19 juillet 1845.

Le projet n'avait pas pour but, l'exposé des motifs le déclarait, la réforme fondamentale du conseil d'Etat; le gouvernement ne proposait que la consécration des perfectionnements déjà éprouvés. Mais aucune innovation n'échappa à la discussion, le système fut mis en question dans toutes ses parties, et on est, par cela même, autorisé à dire que la loi de

1845 a fait, une fois pour toutes, justice des attaques dirigées contre l'institution et fixé les bases de son organisation.

Cette loi n'offre, sauf quelques modifications de détail, qu'une reproduction de l'ordonnance de 1839 et la plupart de ses dispositions ont, d'ailleurs, pris place dans les décrets organiques du conseil d'Etat actuel. Nous n'avons donc pas à en donner l'analyse.

207. — Reportons nos regards sur le conseil d'Etat lui-même, suivons-le dans l'accomplissement de ses fonctions, et voyons quel était le rôle qu'il jouait et quels étaient les services qu'il rendait pendant que l'on contestait et la légalité et l'utilité de son existence.

Le concours du conseil d'Etat à la préparation des lois avait l'inconvénient d'exposer le ministre à ne pas trouver dans les chambres assez de faveur pour des projets élaborés en dehors des influences parlementaires. Il parut plus commode de demander à des commissions composées d'hommes spéciaux et de membres du parlement, les lumières et l'appui dont on avait besoin pour arrêter les propositions et les faire triompher. Les ministres renoncèrent à consulter le conseil d'Etat, et, par trait de temps, cette branche de ses attributions fut frappée de stérilité.

Il perdit, d'un autre côté, ses attributions en matière d'interprétation législative, par l'effet de la loi du 30 juillet 1828, qui enleva cette interprétation au pouvoir exécutif.

Mais tandis que le conseil d'Etat voyait disparaître ou tomber dans l'oubli ses attributions, comme auxiliaire du pouvoir exécutif, pour la préparation ou

l'exécution des lois, son autorité et son influence dans le domaine de l'administration prenaient, de jour en jour, plus de force et d'étendue.

Il fallait un tempérament à la passion et à la mobilité qui entraînent le pouvoir dans le gouvernement parlementaire, et ce tempérament est venu du conseil d'Etat.

Etrangère aux luttes parlementaires, et par sa mission, qui était d'assurer le service public, et par le choix de ses membres, qui devaient leur renommée et leur position moins à la politique qu'à la science et à la pratique de l'administration, cette assemblée s'est montrée dépositaire fidèle des traditions apportées dans son sein par les membres de l'ancien conseil d'Etat, que la Restauration avait eu la sagesse d'adopter. L'organisation administrative pouvait périr sous le coup des innovations et des changements commandés par l'inauguration d'un régime qui faisait aux citoyens eux-mêmes une large part dans la gestion des intérêts généraux ; et le premier des titres du conseil d'Etat à l'estime et à la gratitude du pays est d'avoir su, en appropriant ses formes et subordonnant sa direction à l'esprit des institutions nouvelles, conserver l'administration dans les conditions de régularité, d'unité et de puissance qu'elle tenait du Consulat et de l'Empire.

Il n'est pas non plus sans avoir eu une grande part dans la prospérité de la nation. Le conseil d'Etat, que sa composition et sa destination maintenaient en dehors des bouleversements politiques, a paré aux inconvénients de l'instabilité ministérielle. Il lui a été donné de ménager la transition entre les divers mi-

nistères, de relier les idées et les projets du ministre qui s'en allait aux projets et aux idées du ministre qui arrivait, et c'est à lui qu'on a dû, dans la conduite des affaires de l'Etat, l'esprit de suite qui décide seul du succès de toute entreprise.

Enfin, il est également vrai de dire que son intervention a fait la sécurité des citoyens, dans leurs rapports avec l'administration.

Dans l'étude des mesures projetées par l'administration, chacun était assuré, pour les observations dictées par son intérêt privé, d'un examen attentif et d'une appréciation consciencieuse de la part du conseil d'Etat. Les avis de ce conseil devenaient, d'ailleurs, un frein pour l'administrateur, que tout obstacle impatiente et qui, du moment qu'il poursuit un but d'intérêt général, se croit volontiers dispensé de tenir aucun compte des intérêts particuliers.

Dans la répartition des charges ou des avantages communs, en matière de concessions de mines, d'octroi de prises d'eau, d'établissement, d'amélioration ou d'entretien des voies de communication, et dans toutes les questions impliquant une opposition de prétentions fondées, sinon sur des droits, au moins sur des *titres* divers, et qui touchaient de trop près aux intérêts des localités ou des individus pour ne pas être débattues avec toutes les ressources du crédit et de la faveur, les agents de l'administration n'ont, le plus souvent, dû qu'à l'appui du conseil d'Etat de pouvoir lutter contre les efforts de la sollicitation et de les dominer. Qu'on interroge les bureaux, et ils répondront que, dans les derniers temps surtout, l'administration serait restée sans défense contre l'inva-

sion de la politique, s'il ne lui avait pas été donné de se retrancher derrière le conseil d'Etat. Les dépositaires de l'autorité administrative invoquaient la nécessité de réserver l'avis du conseil d'Etat, et cet avis, émis en dehors d'une influence qui ne pouvait avoir d'accès près d'un corps qui s'est toujours montré jaloux de sa dignité, devenait la base de la décision, et couvrait la responsabilité du fonctionnaire qui l'avait prise.

L'utilité de l'institution s'est montrée plus frappante encore, sinon plus réelle, dans le réglement du contentieux administratif.

Dès les premières années de la Restauration le conseil d'Etat avait donné la mesure de son indépendance et de son courage dans sa résistance aux prétentions réactionnaires de ceux qui comptaient faire du rétablissement de la monarchie le point de départ d'un retour sur les actes de la révolution ; il avait eu le noble mérite de sauver, en faisant respecter les lois et les droits acquis sous leur protection, la fortune des possesseurs de biens nationaux et le repos intérieur de la France. Et depuis lors, le but permanent de ses efforts, son œuvre de tous les jours, a été d'affranchir l'administration des influences de nature à la détourner de ses voies régulières, et de soumettre les rapports directs de la puissance publique avec les citoyens à l'empire de saines maximes et de règles établies en dehors et au-dessus des circonstances et des hommes.

Livré à lui-même et comme abandonné au sein d'un immense domaine dans lequel rien n'était ni coordonné, ni défini, le conseil d'Etat s'est étudié à

distinguer, dans chaque matière, ce qui doit être laissé à l'arbitrage de l'administrateur de ce qui doit être réglé par une décision de l'office du juge; il a classé les différents dépositaires de l'autorité administrative et circonscrit chacun d'eux, dans les limites de sa compétence; au point de vue même de l'appréciation des faits et de l'application du droit, il a consacré des principes et en a déduit les conséquences. Par un travail de plus de trente années, travail éminemment empreint de mesure, de prudence, mais continu et progressif, il est parvenu à créer une jurisprudence qui, particulièrement depuis quinze ans, se produit avec un remarquable caractère de fixité, et a fait pénétrer dans tous les esprits l'idée d'une *justice administrative.*

Disons-le donc à son honneur et à sa gloire, le conseil d'Etat de la Monarchie, écarté de la sphère de la politique, ne pouvait aspirer aux destinées du conseil d'Etat du Consulat et de l'Empire, mais il a su s'élever et se maintenir, par la capacité, l'indépendance et l'impartialité de ses membres, et par la rectitude, l'unité et la fermeté de ses doctrines, à toute la hauteur d'une véritable magistrature.

208. — « Avec la constitution de 1848, une trans-
« formation presque complète atteint le conseil d'Etat;
« son origine est changée, des attributions nouvelles
« lui sont conférées, il est érigé par la constitution
« même en un grand pouvoir de l'Etat.

« En remettant le pouvoir législatif à une assemblée
« unique sortie du suffrage universel, et le pouvoir
« exécutif à un président issu de la même origine, la
« constitution de 1848 avait placé le conseil d'Etat

« entre ces deux pouvoirs, pour qu'il leur prêtât son « appui, les éclairât de ses connaissances, facilitât « leurs relations mutuelles et *tempérât*, selon les ex- « pressions du rapport, *ce que l'assemblée unique pou-* « *vait avoir de trop hardi, ce que le gouvernement pourrait* « *avoir d'arbitraire*. Constitué dans ce but, le conseil « d'Etat suppléait en partie à une seconde chambre, « et faisait en partie l'office du conseil d'Etat de la « monarchie (1). »

Dans ce système si nouveau, on ne crut pas pouvoir attribuer au dépositaire suprême du pouvoir exécutif le droit de nommer les membres du conseil d'Etat. « On les fit élire par l'assemblée nationale elle-même, « et seule elle fut autorisée, sur la proposition du « président de la république, à révoquer un conseiller « d'Etat (2). »

Le caractère politique dominait, d'ailleurs, dans ses attributions : « Il était nécessairement chargé, « sauf les exceptions strictement énumérées par la « loi organique, de préparer les lois proposées par « le gouvernement ; il pouvait être consulté par l'as- « semblée sur les projets sortis de l'initiative parle- « mentaire (3). » Il rédigeait lui-même des règlements d'administration publique pour les matières à l'égard desquelles il recevait de l'assemblée une délégation spéciale. L'exercice, pour le chef du pouvoir exécutif, du droit de dissoudre les conseils généraux et les conseils municipaux et de révoquer les maires des

(1) Voy. *Etudes administratives*, par M. Vivien. 2e édition. t. 1er, p. 94.

(2) Voy. *ibid.*, p. 97.

(3) Voy. *ibid.*, p. 94.

communes était subordonné à son adhésion. Il était appelé à apprécier les actes des fonctionnaires publics, y compris les ministres, dont l'examen lui était déféré, soit par l'assemblée nationale, soit par le gouvernement. Enfin, pour le réglement du contentieux administratif, on en avait fait un corps juridique pleinement indépendant. La section du contentieux était investie d'une juridiction propre pour le jugement des affaires contentieuses. (Voy. L. des 15 janvier-8 mars 1849, art. 36).

M. Vivien qui, après avoir eu la plus grande part à l'organisation du conseil d'Etat de la république, exerça une grande et légitime influence sur la direction des travaux qui lui furent confiés, ne dissimule pas que le système prêtait à des objections, mais il assure que la sagesse qui a présidé à l'application, l'a préservé des écueils signalés par les adversaires de l'institution. « En effet, écrit-il, nonobstant les cir-
« constances qui, à l'égard de fonctionnaires long-
« temps attachés à la monarchie, pouvaient inspirer
« des défiances à l'Assemblée constituante, elle élut
« un grand nombre de membres du nouveau conseil
« parmi les plus distingués de l'ancien. Les choix
« de l'Assemblée législative, sauf quelques regretta-
« bles exclusions, furent également dictés par les
« seules vues du bien public. Dans ses fonctions, le
« conseil d'Etat se montra pénétré d'un grand esprit
« de modération et de prudence, interprète fidèle de
« la Constitution, dégagé de tout esprit de parti ; ses
« travaux législatifs furent nombreux et approfondis :
« les projets les plus importants sortirent de ses dé-
« libérations, remarquables par la solidité, la science

« pratique, et par une rédaction claire, correcte et « méthodique. Dans ses attributions politiques, il « maintint avec un zèle égal les droits du pouvoir « exécutif et ceux des conseils et des agents électifs « sur lesquels il fut appelé à prononcer. Enfin, comme « conseil administratif, il ne modifia la jurisprudence « de ses prédécesseurs que quand les nouvelles in- « stitutions lui en imposaient la loi. Il avait ainsi « acquis une place très-élevée dans la confiance de « l'Assemblée et dans l'opinion publique (1). »

Le conseil d'Etat de la république a disparu avec elle; et pour l'organisation du conseil d'Etat de l'Empire, on a repris la chaîne des traditions.

SECTION PREMIÈRE.

DE L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT.

(1) Voy. *Etudes administratives*, 2e édition, t. 1er, p. 97.

209. — Le conseil d'Etat est composé d'un président et d'un vice-président nommés par l'Empereur, (Voy. décret 30 déc. 1852.) des conseillers d'Etat, des maîtres des requêtes, des auditeurs et d'un secrétaire général ayant titre et rang de maître des requêtes. (Voy. décret du 25 janv. 1852, art. 2.)

Les ministres ont, d'ailleurs, rang, séance et voix délibérative au conseil d'Etat (Voy. *Ibid.*, art. 3.)

210. — Les membres du conseil d'Etat sont en service ordinaire ou en service extraordinaire (Voy. *Ibid.* art. 2).

Le service ordinaire se subdivise en service ordinaire et service ordinaire hors sections.

Le nombre des conseillers d'Etat en service ordinaire est de quarante à cinquante. (Voy. Constitution du 14 janv. 1852, art. 47, et décret du 24 janv. 1852, art. 2.)

Ils ne peuvent être sénateurs, ni députés au Corps législatif; leurs fonctions sont incompatibles avec toutes autres fonctions publiques salariées, néanmoins les officiers généraux de l'armée de terre et de mer peuvent être conseillers d'Etat en service ordinaire. Dans ce cas, ils sont, pendant toute la durée de leurs fonctions, considérés comme étant en mission hors cadre, et ils conservent leurs droits à l'ancienneté. (Voy. décret 24 janv., art 6.)

Le nombre des conseillers d'Etat en service ordinaire hors sections, est de dix-huit; (décr. 6 novembre 1858), non compris le préfet de la Seine: (décr. 23 janvier 1861. Ils sont choisis parmi les personnes qui remplissent de hautes fonctions publiques, prennent part aux délibérations de l'assemblée

générale du conseil d'Etat, et y ont voix délibérative. Mais ils ne reçoivent comme conseillers d'Etat aucun traitement ou indemnité. (Voy. *Ibid.*, art. 2 et 7.)

211. — Le nombre des conseillers d'Etat en service extraordinaire ne peut s'élever au-delà de vingt, l'empereur peut conférer ce titre aux conseillers d'Etat en service ordinaire ou hors sections, qui cessent de remplir ces fonctions.

Les conseillers en service extraordinaire assistent et ont voix délibérative à celles des assemblées générales du conseil d'Etat, auxquelles ils ont été convoqués par un ordre spécial de l'empereur. (Voy. décret du 24 janv. 1852, art. 2, 8 et 9.)

212. — La pensée qui a fait instituer des conseillers hors sections est facile à saisir. Il importait que les principaux chefs de service des ministères fussent appelés au conseil d'Etat ; ils y apportent des renseignements utiles, des connaissances spéciales, et profitent, à leur tour, des discussions profondes du conseil. Mais il faut pour cela que les fonctionnaires appelés soient, en effet, capables d'éclairer les discussions par les idées puisées dans une pratique élevée des affaires ; et, d'un autre côté, il ne faut pas que ceux qui sont admis à jouir de cette participation, soient en assez grand nombre pour se rendre maîtres des délibérations, et y faire prévaloir les habitudes et les traditions quelquefois exclusives des bureaux. Et c'est pour cela que le gouvernement ne peut en élever le nombre au-delà de vingt, et doit les choisir parmi les hauts fonctionnaires. Le décret n'impose pas d'autres limites au chef du pouvoir exécutif ; son

choix peut donc se porter sur des fonctionnaires de l'ordre judiciaire. C'est un retour, et un sage retour à ce qui avait lieu sous l'Empire. La participation de la magistrature aux discussions du conseil d'Etat n'a pas seulement l'avantage de la rattacher au chef de l'Etat, elle fait pénétrer dans la région suprême du gouvernement, les idées dues à l'étude et à la pratique des lois, et elle permet aux magistrats de rapporter dans leurs compagnies l'intelligence des besoins sociaux et des nécessités gouvernementales.

La création de conseillers en service extraordinaire ménage au chef de l'Etat un moyen d'honorer la retraite des membres du conseil d'Etat qui cesseraient leurs fonctions, et lui permet, d'ailleurs, d'ouvrir, dans les grandes circonstances, l'entrée du conseil aux personnages dont la présence serait de nature à donner plus de poids et de gravité aux délibérations. La monarchie avait fait de l'intervention des conseillers en service extraordinaire un moyen de gouvernement. Le nombre n'en était pas limité, et une partie était autorisée à prendre part aux délibérations. Cet élément restait donc à la disposition de la royauté pour modifier, au besoin, la composition et maîtriser les résolutions du conseil (1). Aujourd'hui, cet abus ne nous paraît pas à craindre. Dans l'esprit des institutions nouvelles, le conseil d'Etat, ainsi que nous

(1) Il est juste de rappeler que l'ordonnance de 1839 avait déterminé, pour remédier à ce genre d'abus, dans quelle proportion les membres du service extraordinaire pourraient concourir aux travaux du conseil, et interdit aux membres du service extraordinaire l'accès de l'assemblée générale pour les délibérations à prendre en matière contentieuse.

l'expliquerons, n'a pour mission ni de limiter les droits du pouvoir exécutif, ni d'en contrôler ou même diriger l'exercice ; il n'est et ne doit jamais être pour le gouvernement qu'un auxiliaire. On ne saurait donc concevoir que le chef de l'Etat puisse avoir à se prémunir contre des tendances à l'opposition dans le sein d'un corps qui n'est fait que pour lui prêter dévouement et appui.

213. — Les maîtres des requêtes, au nombre de quarante, sont partagés en deux classes, les maîtres des requêtes de première et les maîtres des requêtes de seconde classe. Il en est de même des auditeurs ; le nombre est de quatre-vingts et ils sont divisés en deux classes, la première de vingt, la deuxième de soixante. (Voy. décr. 24 janvier 1852, art. 2, et décr. 1er oct. 1860) (1).

(1) Il est intervenu, sur le rapport du ministre d'Etat, un décret daté du 25 novembre 1853, qui en même temps qu'il ouvre les rangs du service extraordinaire aux maîtres des requêtes et aux auditeurs, modifie profondément les dispositions relatives à ces derniers. Voici le rapport et le décret :

Sire,

L'institution des auditeurs au conseil d'Etat date de l'an XI; elle fut créée par un arrêté des consuls du 19 germinal de cette année, dont l'art. 1er portait qu'il y aurait auprès des ministres et auprès des sections du conseil d'Etat des auditeurs destinés, après un certain nombre d'années de service, à remplir des places dans la carrière administrative et dans la carrière judiciaire.

Cette organisation, développée par divers décrets, a été conservée pendant toute la durée de l'empire et a produit d'excellents effets.

Le résultat qu'on demanderait en vain à une école d'administration, l'institution des auditeurs l'avait donné. Ces jeunes fonc-

Les maîtres des requêtes ont voix consultative dans toutes les affaires, et voix délibérative dans celles dont ils font le rapport; ils ne peuvent faire partie ni

tionnaires, attachés à un ministère et à une des sections du conseil d'Etat, s'initiaient tout à la fois à la pratique et à la théorie.

Dans les bureaux du ministère, ils se trouvaient mêlés aux affaires et à leur direction ; au conseil d'Etat, ils assistaient à des discussions où se débattaient successivement les plus graves questions que peut soulever l'application du droit administratif. Ils pouvaient ainsi suivre une affaire dans toutes ses phases, depuis la première indication donnée par le ministre jusqu'à la discussion qui, après l'instruction terminée, s'engage dans l'assemblée générale du conseil d'Etat.

La sagesse de Votre Majesté a compris toute l'utilité de cette institution ; aussi l'a-t-elle maintenue dans le décret du 25 janvier 1852, qui a organisé le conseil d'Etat sur les bases de la constitution nouvelle.

Mais ce décret, prenant les choses en l'état où les avaient laissées les derniers gouvernements, n'a pas, comme l'arrêté consulaire de l'an XI, rattaché les auditeurs tout à la fois aux ministères et au conseil d'Etat.

Une expérience de près de deux années a démontré combien il était nécessaire de revenir à cet égard à l'ancienne organisation; en faisant participer les auditeurs aux travaux actifs des ministères et à ceux du conseil d'Etat, on rendra plus utile pour eux le noviciat administratif auquel ils sont soumis, et ils seront plus vite et plus complétement préparés à remplir les fonctions auxquelles ils peuvent être appelés un jour.

C'est dans le même but que Votre Majesté a pensé qu'il était convenable de rétablir une ancienne disposition d'un décret impérial du 26 décembre 1809.

Dans les départements les plus importants de l'empire que Votre Majesté désignera, un auditeur sera attaché à la préfecture et mis à la disposition du préfet.

Ce haut fonctionnaire pourra charger l'auditeur de l'intérim des sous-préfectures pendant l'absence ou l'empêchement du titulaire.

du Corps législatif ni du Sénat, et leurs fonctions sont incompatibles avec toutes autres fonctions publiques salariées. (Voy. *ibid.*, art. 6 et 12).

Il pourra lui confier des missions dans le département et le charger de l'instruction d'affaires contentieuses ou administratives; l'auditeur assistera d'ailleurs, avec voix consultative, aux séances du conseil de préfecture.

Sans parler des services que les auditeurs placés dans cette condition pourraient rendre à l'administration préfectorale, on ne peut douter qu'après des études ainsi successivement faites dans les bureaux d'une grande préfecture et dans les sections du conseil, un auditeur ne soit en état de remplir utilement soit des fonctions plus élevées dans le sein même du conseil, soit un poste dans l'administration active.

Cela sera vrai surtout si, comme j'ai l'honneur de le proposer à Votre Majesté, nul ne peut être reçu auditeur qu'en justifiant d'études sérieuses préalablement faites, soit par un diplôme de docteur ou de licencié dans l'une des facultés, soit par une admission dans les grandes écoles spéciales de l'Etat, soit enfin par un examen passé devant une commission composée de trois membres du conseil d'Etat.

Ainsi organisé, l'auditorat pourra devenir une grande école d'administration où se recrutent utilement les services publics.

Un certain nombre d'auditeurs devant être employés en dehors du conseil, il devient nécessaire d'élargir le cadre et de porter à soixante le nombre des auditeurs de deuxième classe, jusqu'ici fixé à vingt.

Telles seraient en principe les bases de la réorganisation du service des auditeurs; mais Votre Majesté pensera sans doute qu'il n'y aura pas lieu de pourvoir par des nominations immédiates aux nouvelles fonctions créées au conseil d'Etat, et qu'il conviendra d'attendre que le mouvement, qui appellera des auditeurs dans les ministères et dans les préfectures, ait rendu nécessaire, pour le service du conseil, l'augmentation du nombre des auditeurs.

Une autre disposition a paru devoir trouver place dans le décret

On ne doit voir, dans les auditeurs, que des jeunes gens attachés au conseil d'Etat à titre d'auxiliaires pour les travaux secondaires, et placés près de lui

soumis à Votre Majesté. Le service extraordinaire n'a été établi par le décret organique de 1852 que pour les conseillers d'Etat qui cessent de remplir leurs fonctions en service ordinaire ou hors sections; mais cette disposition n'a été appliquée ni aux maîtres des requêtes, ni aux auditeurs.

Il semble utile d'établir à cet égard une règle unique pour tous les membres du conseil.

Ce n'est jamais sans regret qu'un auditeur, qu'un maître des requêtes se sépare du conseil d'Etat pour entrer dans le service actif. Ce regret serait diminué si, en acceptant de nouvelles fonctions, il voyait subsister un lien qui le rattachât au conseil.

Le titre de maître des requêtes ou d'auditeur en service extraordinaire, donné à ceux-là seuls qui auraient appartenu en la même qualité au service ordinaire, maintiendrait ce lien, et entretiendrait l'émulation et le zèle en laissant aux fonctionnaires qui seraient sortis du conseil d'Etat, l'espérance d'y reprendre un jour leur place.

Telles sont les diverses dispositions que, d'accord avec M. le président du conseil d'Etat, j'ai cru utile de soumettre à Votre Majesté.

J'ai l'espérance qu'en modifiant en quelques points l'organisation du conseil d'Etat, elles ajouteront encore à l'utilité d'une des grandes institutions de l'empire.

Je suis avec le plus profond respect, Sire, de Votre Majesté le très-humble et très-obéissant serviteur.

« Napoléon, etc.,

« Avons décrété et décrétons ce qui suit :

« Art. 1er. Le titre de maître des requêtes en service extraordinaire pourra être conféré aux maîtres des requêtes en service ordinaire qui seront appelés à une fonction permanente les obligeant à résider hors Paris, ou qui cesseront, par toute autre cause, d'appartenir au service ordinaire du conseil d'Etat.

comme à une école pour se préparer aux emplois de l'administration. Les auditeurs de première classe seuls, assistent aux assemblées générales ; et encore,

« Art. 2. Le nombre des auditeurs au conseil d'Etat est porté à quatre-vingts, vingt de 1re classe, soixante de 2e classe.

« Art. 3. Nul ne sera nommé auditeur s'il n'est âgé de vingt ans au moins, et s'il n'a été reçu docteur ou licencié dans l'une des facultés ou admis aux écoles Polytechnique, de Saint-Cyr ou Navale, ou enfin s'il n'a été jugé admissible par une commission d'examen composée de trois membres du conseil d'Etat.

« Ne seront admis à subir cet examen que les candidats qui auront été préalablement portés sur une liste agréée par nous.

« Art. 4. Indépendamment de leur participation aux travaux du conseil, les auditeurs peuvent être attachés au ministère auquel correspond la section à laquelle ils appartiennent.

« Art. 5. Un auditeur sera attaché aux préfectures par nous désignées.

« Il sera mis à la disposition du préfet, qui pourra le charger de remplacer provisoirement les sous-préfets du département absents ou empêchés, lui confier l'instruction d'affaires administratives ou contentieuses, lui donner des missions dans le département ou lui déléguer dans l'arrondissement chef-lieu quelques-unes des attributions déférées aux sous-préfets.

« L'auditeur assistera aux séances du conseil de préfecture avec voix consultative ; il pourra, dans les affaires non contentieuses, y remplir les fonctions de rapporteur.

« Art. 6. Les auditeurs placés auprès des préfets, conformément à l'article précédent, seront considérés comme étant en mission et continueront d'appartenir au service ordinaire du conseil d'Etat. S'ils ne font partie que de la 2e classe, ils recevront une indemnité annuelle égale au traitement des auditeurs de 1re classe.

« Les auditeurs qui seraient nommés secrétaires généraux de préfecture, sous-préfets, attachés de légation, ou qui seraient appelés à toute autre fonction permanente qui les obligerait à résider hors Paris, pourront être autorisés par nous à conserver le titre d'auditeur en service extraordinaire.

ne peuvent-ils assister aux assemblées générales présidées par l'empereur, qu'en vertu d'une autorisation spéciale. (Voy. décret 24 janv. 1852, art. 12). Les au-

« Art. 7. Chaque année, un rapport nous sera fait par le président du conseil d'Etat, sur le service et les travaux des auditeurs.

« Ce rapport sera remis à notre ministre d'Etat, qui nous le présentera avec ses observations.

« Art. 8. Notre ministre d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. »

Le but qu'on s'est proposé est nettement indiqué : on a voulu faire de l'auditorat une grande école d'administration. On a donc reconnu qu'il était temps de songer à se ménager des hommes instruits en administration pour recruter les divers services publics, et en cela nous ne pouvons qu'applaudir à la pensée qui a dicté la mesure. Mais la mesure est-elle de nature à conduire au but ?

Nous ne pouvons nous défendre d'un grand doute à cet égard. Il nous semble difficile de la faire triompher d'un double écueil : la résistance des bureaux qui, bien loin de se montrer empressés à user des auxiliaires qu'on entend leur offrir, les écarteront par la plus invincible des forces, la force d'inertie ; et le défaut de disposition des jeunes gens qui auront pris place dans le corps des auditeurs, à en sortir pour aller en province, assister les préfets ou occuper un poste de l'administration active.

Ces prévisions de 1854 se trouvent, ce nous semble, justifiées par le décret du 7 sept. 1863 qui statue ainsi :

« Napoléon, etc., considérant que le temps pendant lequel les auditeurs sont attachés au conseil d'Etat est un temps d'épreuve et de préparation non seulement aux fonctions du Conseil, mais aussi aux autres fonctions publiques ; que, dans l'intérêt du service comme dans celui même des auditeurs, la durée de ce stage ne saurait être illimitée ; mais qu'en en fixant le terme, il importe d'assurer l'entrée des services publics à ceux qui s'en seront montrés dignes : sur le rapport de notre ministre d'Etat, avons décrété :

diteurs de seconde classe ne figurent que dans les sections.

214. — L'empereur nomme et révoque, sans condition ni partage, les membres du conseil d'Etat. (Voy. constit. art. 48, et décret 24 janv. 1852, art. 4).

215. — Le conseil d'Etat est présidé par l'empereur, ou, en son absence, par le président du conseil d'Etat. Celui-ci préside également, lorsqu'il le juge convenable, les différentes sections administratives et l'assemblée du conseil d'Etat délibérant au contentieux. (Voy. décret 24 janv. art. 5).

216. — Le conseil d'Etat est, pour l'expédition des affaires, divisé en six sections, savoir :

Section de législation, justice et affaires étrangères;

Section du contentieux ;

Section de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes ;

Section de l'agriculture, du commerce, des travaux publics et des beaux-arts ;

« Art. 1er. Le quart des emplois de sous-Préfet et de secrétaire-« général de deuxième classe, sous-préfet de troisième classe, « conseiller de préfecture de première classe et conseiller de pré-« fecture de deuxième classe faisant fonctions de secrétaire-général, « est, à mesure des vacances, réservé aux auditeurs attachés de-« puis deux ans au moins au conseil d'Etat. Il est également ré-« servé, dans ce but, par année, six places de substitut du pro-« cureur impérial dans les tribunaux de l'empire.

« Art. 2. Les auditeurs qui, après cinq ans d'exercice, n'ont « pas été placés dans les services publics, ne font plus partie du « conseil d'Etat.

« Art. 3. Les auditeurs actuellement en exercice cesseront suc-« cessivement leurs fonctions, par cinquième, suivant leur an-« cienneté, et d'année en année, à partir du 1er janvier 1865. »

Section de la guerre et de la marine;
Section des finances.

Chaque section est présidée par un conseiller d'Etat en service ordinaire, nommé par l'empereur, président de section. Ces présidents exercent auprès du Sénat et du Corps législatif, dans toutes les affaires, les attributions déterminées par l'art. 51 de la constitution. (Voy. décret 24 janv. 1852, art. 10, et décrets du 5 oct. 1864 et du 22 janv. 1867).

La répartition entre les diverses sections des conseillers d'Etat, maîtres des requêtes et auditeurs est faite par l'empereur. (Voy. décret 28 janv. 1852, et 5 août 1852).

217. — Le président du conseil d'Etat a titre d'Excellence, est logé aux frais de l'Etat et reçoit un traitement de cent mille francs. (Voy. décrets 28 janvier 1852; 30 déc. 1852).

218. — Les traitements pour les membres autres que le président, sont fixés ainsi qu'il suit:

Les présidents de section, trente-cinq mille francs;

Les conseillers d'Etat, vingt-cinq mille francs;

Les maîtres des requêtes de première classe, dix mille francs;

Les maîtres des requêtes de deuxième classe, six mille francs;

Les auditeurs de première classe, deux mille francs;

Le secrétaire général du conseil d'Etat, quinze mille francs;

Les auditeurs de seconde classe ne reçoivent aucun traitement. (Voy. décr. 24 janv. 1852, art. 25).

219. — La constitution, après avoir dit que l'empereur gouverne au moyen des ministres, du *conseil*

d'Etat, du Sénat et du Corps législatif (voy. art. 3), indique le rôle réservé au conseil dans le jeu des institutions, en ces termes : « Le conseil d'Etat est « chargé, sous la direction de l'empereur, de rédiger « les projets de lois et les réglements d'administra- « tion publique et de résoudre les difficultés qui « s'élèvent en matière d'administration. Il soutient « au nom du gouvernement la discussion des projets « de loi devant le Sénat et le Corps législatif. » (Voy. art. 50 et 51). Le décret organique va plus loin dans la définition des attributions du conseil d'Etat ; il porte :

« Art. 1er. Le conseil d'Etat, sous la direction de « l'empereur, rédige les projets de lois et en soutient « la discussion devant le Corps législatif.

« Il propose les décrets qui statuent : 1° sur les « affaires administratives dont l'examen lui est déféré « par des dispositions législatives ou réglementaires ; « 2° sur le contentieux administratif ; 3° sur les con- « flits d'attributions entre l'autorité administrative « et l'autorité judiciaire. Il est nécessairement appelé « à donner son avis sur tous les décrets portant ré- « glement d'administration publique ou qui doivent « être rendus dans la forme de ces réglements.

« Il connaît des affaires de haute police adminis- « trative à l'égard des fonctionnaires dont les actes « sont déférés à sa connaissance par l'empereur.

« Enfin, il donne son avis sur toutes les questions « qui lui sont soumises par l'empereur ou par les « ministres. »

Le décret du 3 février 1861 (1), portant réglement

(1) Le décret du 3 février 1861 a remplacé celui du 31 décembre 1852.

des rapports du Sénat et du Corps législatif avec l'empereur et le conseil d'Etat, étend aux sénatus-consultes qu'il appartient à l'empereur de proposer (1), le concours que le conseil d'Etat est appelé par la constitution à donner à la préparation des projets de lois. On y lit, en effet :

« Art. 1er. Les projets de lois et de *sénatus consultes*,
« les réglements d'administration publique préparés
« par les différents départements ministériels, sont
« soumis à l'empereur, qui les remet directement ou
« les fait adresser par le ministre d'Etat au président
« du conseil d'Etat.

Art. 3. Les projets de lois ou de sénatus-consultes,
« après avoir été élaborés au conseil d'Etat, confor-
« mément à l'art. 50 de la constitution, sont remis à
« l'empereur par le président du conseil d'Etat, qui y
« joint les noms des commissaires qu'il propose pour
« en soutenir la discussion devant le corps législatif
« ou le sénat. »

Le conseil d'Etat a donc à remplir des fonctions en matière politique, des fonctions en matière administrative non contentieuse et des fonctions en matière

(1) Aux termes de l'art. 16 du même décret du 3 février 1861,
« l'empereur propose les sénatus-consultes réglant les objets énu-
« mérés dans l'art. 27 de la constitution ; l'initiative de la propo-
« sition peut être prise par un ou plusieurs sénateurs. »

Et l'art. 27 de la constitution est conçu ainsi :

« Le sénat règle par un sénatus-consulte :

« 1° La constitution des colonies et de l'Algérie ;

« 2° Tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution et qui est
« nécessaire à sa marche ;

3° Le sens des articles de la constitution qui donnent lieu à
« différentes interprétations. »

administrative contentieuse. Suivons-le dans l'exercice de ces diverses fonctions.

SECTION DEUXIÈME.

DES FONCTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE POLITIQUE.

Art. 1er. — Attributions.

220. — Le conseil d'Etat, nous venons de l'établir à l'aide des textes, est chargé, sous la direction de l'empereur, de rédiger les projets de lois et de sénatus-consultes, et d'en soutenir la discussion devant le corps législatif et devant le Sénat. Pour les lois, pas d'exception, toute loi passe par le conseil d'Etat. Pour les sénatus-consultes, il ne rédige que ceux pour lesquels le gouvernement use du droit d'initiative, dans les prévisions de l'article 16 du décret du 3 février 1861.

221. — Quelle est, dans le concours qu'il est ainsi appelé à donner à l'élaboration des lois et des sénatus-consultes, la position faite au conseil d'Etat ? La constitution et les décrets organiques interrogés dans leur lettre et dans leur esprit, répondent hautement et nettement que le conseil d'Etat n'a d'autre mission à remplir que celle de simple conseil.

La constitution n'en a point fait un pouvoir intermédiaire ; elle ne l'appelle à travailler que sous *la direction* de l'empereur ; que l'empereur le préside en personne, ou que le siége soit occupé par le président, c'est toujours la pensée de l'empereur qui doit inspirer et animer le corps. Le travail qui lui est confié n'a pour objet que la *rédaction* ; l'idée, le projet est réservé au gouvernement ; la tâche du conseil d'Etat est simplement de *l'élaborer* : c'est le mot qu'emploie le décret du 31 décembre 1852. D'après ce même décret, le conseil d'Etat n'a, pour la rédaction des projets, de relations directes ni avec le sénat, ni avec le corps législatif. (Voy. art. 3, 4 et 51). Les projets élaborés au conseil d'Etat sont remis à l'empereur par le président du conseil, et c'est l'empereur qui ordonne la présentation du projet au sénat ou au corps législatif et qui le fait porter par des conseillers d'Etat commis à cet effet, ou transmettre par le ministre d'Etat. Le travail, au conseil d'Etat, ne se fait donc que pour l'empereur et n'aboutit qu'à lui. Aussi n'est-ce pas le conseil d'Etat qui a le choix des commissaires à envoyer au sénat ou au corps législatif pour soutenir la discussion, ils sont nommés par l'empereur et il faut voir en eux les organes non du conseil d'Etat, mais du gouvernement.

Dans la discussion de la loi, le conseil d'Etat semble appelé à jouer un autre rôle. Le décret du 3 février 1861, après avoir prévu et réglé la présentation des *amendements*, dispose en ces termes :

« Art. 60. Si l'amendement est adopté par la com-
« mission, elle en transmet la teneur au président du
« corps législatif, qui le renvoie au conseil d'Etat, et

« il est sursis au rapport de la commission, jusqu'à « ce que le conseil d'Etat ait émis son avis.

« Art. 61. La commission peut déléguer trois de « ses membres pour faire connaître au conseil d'Etat « les motifs qui ont déterminé le vote. Le président « du corps législatif assiste, quand il le juge conve- « nable, les délégués des commissions.

« Art. 62. Si l'avis du conseil d'Etat, transmis à la « commission par l'intermédiaire du président du « corps législatif, est favorable, ou s'il arrive qu'une « nouvelle rédaction admise au conseil d'Etat soit « adoptée par la commission, le texte du projet de « loi, à discuter en séance publique, sera modifié con- « formément à la nouvelle rédaction adoptée.

« Si cet avis est défavorable ou s'il arrive que la « nouvelle rédaction admise au conseil d'Etat ne soit « pas adoptée par la commission, l'amendement sera « regardé comme non avenu. »

Là le conseil d'Etat est mis en présence du corps législatif. Dans la délibération, dont l'avis qu'il a à émettre doit faire l'objet, il ne saurait sans doute perdre de vue qu'il est, avant tout, le conseil du gouvernement ; il ne cesse pas d'être sous la direction de l'empereur, et l'empereur est encore le maître de venir le présider, mais il n'en est pas moins appelé à formuler une opinion qui doit se produire comme sienne et à faire, en ce sens, acte de pouvoir.

222. — D'après le décret organique du 25 janvier 1852, « Le conseil d'Etat connaît des affaires de haute « police administrative, à l'égard des fonctionnaires « dont les actes sont déférés à sa connaissance par « l'empereur. » Déjà la constitution de 1848 avait dit

que l'*Assemblée nationale et le président de la république pouvaient, dans tous les cas, déférer l'examen des actes de tout fonctionnaire, autre que le président de la république, au conseil d'Etat, dont le rapport serait rendu public.* (Voy. art. 99.) Et l'un des rédacteurs avait expliqué la disposition en ces termes : « Un magistrat, un em-« ployé peut être coupable dans l'exercice de ses « fonctions, ou d'une résistance systématique aux « ordres de l'autorité supérieure, ou d'une négligence « continuelle. Dans l'une et dans l'autre de ces deux « suppositions, il nous a semblé qu'il devait être jus-« ticiable d'une sorte de justice disciplinaire. Le corps « des notaires trouve cette justice dans la chambre « du conseil ; celui des avocats dans le conseil de l'or-« dre. Pourquoi n'existerait-il pas une justice de ce « genre pour les fonctionnaires publics ? Telle a été « la pensée de la commission. Il lui a semblé qu'il « fallait reconnaître que les fonctionnaires incrimi-« nés de cette façon peuvent être cités, non pas de-« vant la haute cour, non pas devant les ministres « dont ils étaient les agents, mais devant une sorte « de conseil de l'ordre. » C'était, suivant l'expression de M. Vivien, une juridiction *censoriale* que la constitution avait admise. Mais est-il bien vrai de dire que, dans son principe et dans son but, elle n'avait d'autre caractère que celui d'une juridiction disciplinaire analogue aux juridictions établies pour les corps constitués et, spécialement, pour les notaires et les avocats ? Que les corps dont les membres sont inamovibles ou placés en dehors de la surveillance et de l'action directe et immédiate d'une autorité supérieure, soient autorisés à les suivre dans l'accomplis-

sement de leurs fonctions ou l'exercice de leur profession pour les contrôler et les rappeler, au besoin, au sentiment du devoir, rien de plus rationnel et de plus sage. Mais à l'égard de fonctionnaires révocables et placés sous les ordres de ministres que la loi déclare responsables de leurs délégués, et qu'elle laisse toujours maîtres de les suspendre et de les destituer, l'utilité d'une juridiction disciplinaire n'est pas, à beaucoup près, aussi évidente. La disposition de la constitution, en ce point, avait sa raison, sa vraie raison dans l'antagonisme entre les pouvoirs législatif et exécutif qui paraît toujours présent à la pensée de ses auteurs. On s'était, en réalité, proposé, en offrant au gouvernement un moyen de faire justice des incriminations dirigées contre les actes de ses agents, de ménager à l'Assemblée nationale le droit de faire rendre compte de leur conduite aux dépositaires du pouvoir exécutif.

223. — Quoi qu'il en soit, ce n'est point à la constitution de 1848 qu'il faut rattacher la juridiction de haute police donnée au conseil d'Etat. Le décret organique n'a fait, à cet égard, emprunt qu'au décret du 11 juin 1806. Il se borne même, pour les formes de procéder, à un renvoi pur et simple aux dispositions de ce décret. (Voy. décret 25 janv. 1852, art. 16.)

L'art. 14 du décret de 1806 porte que *le conseil d'Etat connaîtra des affaires de haute police administrative, lorsqu'elles lui auront été renvoyées par les ordres de l'empereur*; et le titre III du décret, qui a pour intitulé : *de la haute police administrative*, règle l'exercice de cette attribution toute spéciale, ainsi qu'il suit :

« Art. 15. Lorsque nous aurons jugé convenable

« de faire examiner, par notre conseil d'Etat, la con-
« duite de quelque fonctionnaire inculpé, il sera pro-
« cédé de la manière suivante :

« Art. 16. Le rapport ou les dénonciations, et les « pièces contenant les faits qui donneront lieu à « l'examen seront renvoyés, par nos ordres, soit di- « rectement, soit par l'intermédiaire du grand-juge, « ministre de la justice, à une commission composée « du président de l'une des sections du conseil, et de « deux conseillers d'Etat.

« Art. 17. Si la commission estime que l'inculpa- « tion n'est pas fondée, elle chargera son président « d'en informer le grand-juge, ministre de la justice, « qui nous en rendra compte.

« Si elle estime que celui dont elle a reçu ordre « d'examiner la conduite doit être préalablement en- « tendu, elle en informera notre grand-juge, lequel « mandera le fonctionnaire inculpé, et l'interrogera « en présence de la commission.

« Il sera loisible aux membres de la commission de « faire des questions.

« Art. 18. Un auditeur tiendra procès-verbal de « l'interrogatoire et des réponses.

« Art. 19. Si la commission juge, avant l'interro- « gatoire, sur le vu des pièces, ou après l'interroga- « toire, que les faits dont il s'agit doivent donner lieu « à des poursuites juridiques, elle nous en rendra « compte par écrit, afin que nous donnions au grand- « juge, ministre de la justice, l'ordre de faire exé- « cuter les lois de l'Etat.

« Art. 20. Si la commission est d'avis que les fautes « imputées ne peuvent entraîner que la destitution,

« ou des peines de discipline et de correction, elle « prendra nos ordres pour faire son rapport au con- « seil d'Etat.

« Art. 21. Dans le cours de l'instruction, l'inculpé « pourra être entendu, sur sa demande, ou par déli- « bération du conseil d'Etat.

« Il aura aussi la faculté de produire sa défense par « écrit.

« Les mémoires qui la contiendront seront signés « par lui ou par un avocat au conseil, et ne seront « point imprimés.

« Art. 22. Le conseil d'Etat pourra prononcer qu'il « y a lieu à réprimander, censurer, suspendre ou « même destituer le fonctionnaire inculpé.

« Art. 23. La décision du conseil d'Etat sera sou- « mise à notre approbation, dans la forme ordinaire. »

Le conseil d'Etat est, par ces dispositions que le décret organique de 1852 n'a fait que remettre en vigueur, appelé à *connaître* des actes qui lui sont déférés par l'empereur ; il n'a pas à procéder à un simple examen ; il est investi d'une véritable juridiction.

224. — Les limites de cette juridiction ne sont peut-être pas très-nettement indiquées par l'art. 14 du décret de 1806. Mais les dispositions des articles 19 et 20, font voir clairement quelle est la nature et la portée de l'attribution. En même temps qu'il est expliqué que l'action n'aura son cours devant le conseil d'Etat que pour amener une destitution ou une application de peines de discipline ou de correction, il est dit que si la commission d'instruction juge que les faits doivent donner lieu à des poursuites juri-

diques, elle en rendra compte à l'empereur, afin qu'il donne au ministre de la justice l'ordre de faire exécuter les lois de l'Etat. Il en résulte que le conseil d'Etat n'a pouvoir de *connaître* des faits qu'au point de vue disciplinaire, et doit s'interdire d'en apprécier et régler les conséquences dans leur rapport avec les lois civiles ou criminelles ; il faut bien remarquer, néanmoins, que l'application de ces lois n'a pas lieu de plein droit ; il est dans le vœu du décret que les poursuites ne se fassent que sur l'ordre de l'empereur ; et c'est là, précisément, ce qui révèle l'esprit de l'institution.

L'attribution de la haute police administrative au conseil d'Etat offre au chef de l'Etat une ressource pour donner à l'opinion les satisfactions qu'elle peut demander, et lui permet d'étouffer, au besoin, des affaires qui ne pourraient être instruites et débattues au grand jour sans compromettre l'autorité ; à ce double titre, elle constitue un moyen de gouvernement et un moyen de gouvernement éminemment propre au pouvoir absolu.

Art. 2. — Formes de procéder.

225. — Examen par les sections des projets de lois et de sénatus-consultes.
226. — Examen par l'assemblée générale.
227. — Présentation au corps législatif ou au sénat.
228. — Exception aux règles générales. — Examen du projet de budget.
229. — Amendements proposés par les membres du corps législatif. — Renvoi au conseil d'Etat.
230. — Juridiction de haute police. — Organisation.

225. — Les projets de lois et de sénatus-consultes préparés par les différents départements ministériels sont remis par l'empereur ou adressés par le ministre d'Etat au président du conseil d'Etat. (Voy. décret 31 déc. 1852, art. 1er).

Le président transmet le projet au président de la section qui correspond au département ministériel dans lequel le projet a été préparé. (Voy. décr. 30 janvier 1852, art. 7). Mais il peut toujours réunir à cette section la section de législation, pour l'étude à faire de la loi ou du sénatus-consulte. (Voy. *ibid*). Et cette réunion a, en effet, lieu pour tous les projets de quelque importance.

Le président de la section désigne un des conseillers attachés à la section pour remplir les fonctions de rapporteur, si ce choix n'a pas été fait par le président du conseil d'Etat lui-même, et lui fait remettre le dossier. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 1er).

226. — Après l'examen dans le sein de la section, le projet de loi ou de sénatus-consulte est porté à l'assemblée générale du conseil d'Etat, et la délibération s'engage sur le rapport fait, au nom de la section, par le conseiller rapporteur. (Voy. décr. 30 janvier 1852, art. 13).

Le projet de loi ou de sénatus-consulte, élaboré par le conseil d'Etat, est remis à l'empereur par le président du conseil d'Etat, qui y joint les noms des commissaires qu'il propose pour en soutenir la discussion devant le corps législatif ou le sénat. (Voy. décret 31 déc. 1852, art. 3).

227. — Un décret de l'empereur ordonne la présentation du projet de loi au corps législatif ou du

projet de sénatus-consulte au sénat, et nomme les conseillers d'Etat chargés d'en soutenir la discussion. (Voy. *ibid.*, art. 4).

Ampliation de ce décret est ensuite transmise, avec le projet, au corps législatif, ou au sénat par le ministre d'Etat. (Voy. *ibid.*, art. 5).

228. — Ce sont là les règles générales ; dans la pratique, elles souffrent exception, au moins pour le budget.

Le projet de budget, voté dans la session de 1852, a été distribué à toutes les sections et chacune en a examiné le chapitre concernant le département ministériel auquel elle était attachée.

Les fonctions de rapporteur ont été remplies dans chaque section par le président.

Le travail terminé dans les sections, le conseil d'Etat s'est réuni en assemblée générale, aux Tuileries, et sous la présidence de l'empereur.

Au sein de l'assemblée générale, la discussion s'est engagée, pour chaque chapitre, sur le rapport du président de la section qui l'avait examiné. Mais la discussion n'était pas suivie de vote. L'empereur écoutait les observations émises pour ou contre les propositions des sections, faisait passer à une seconde question lorsque la première lui paraissait suffisamment débattue, et se réservait d'aviser.

229. — Pour les amendements provenant de l'initiative des membres du corps législatif et transmis après adoption par la commission, au conseil d'Etat, conformément à l'art. 54 du décret du 31 décembre 1852, pas de difficulté.

L'amendement est d'abord soumis à la section qui

a préparé la rédaction du projet de loi, et ensuite porté à l'assemblée générale pour avoir son avis. Le rapporteur nommé pour le projet, remplit les mêmes fonctions pour les amendements dont il est l'objet.

Les commissions du corps législatif n'usent d'ailleurs, que rarement du droit qu'elles ont de déléguer trois de leurs membres pour faire connaître au conseil d'Etat les motifs qui ont déterminé leur vote. (Voy. décr. 31 déc. 1852, art. 54).

230. — Le décret du 11 juin 1806 ne laisse rien à désirer touchant l'organisation de la juridiction de haute police administrative (1).

Nous devons seulement faire remarquer que ses prescriptions, en ce point, constituent des règles de procédure en matière de répression ; c'est-à-dire qu'elles sont ce qu'on appelle de *droit étroit*, et que, par cette raison même, leur stricte observation est de rigueur.

SECTION TROISIÈME.

DES FONCTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE NON CONTENTIEUSE.

Art. Ier — Attributions.

231. — Chaque section du conseil d'Etat est attachée à un ministère, à titre de conseil particulier.

232. — Les sections sont, en outre, les auxiliaires de l'assemblée générale pour les affaires à l'égard desquelles le concours du conseil d'Etat est obligatoire.

233. — Attributions particulières à chaque section.

(1) Nous en avons reproduit les dispositions. (Voy. *supra*, n° 204.)

231. — Nous avons dit que le conseil d'Etat était, pour l'expédition des affaires, divisé en six sections. Chaque section, autre que la section du contentieux, est attachée à un ou plusieurs départements ministériels, et constitue, pour les branches de l'administration auxquelles elle correspond, un conseil particulier.

Le ministre est le maître de se prévaloir des avis émis par la section, et d'en faire la base de sa décision sur les difficultés qu'il a cru devoir soumettre à son examen. Il n'est même pas rare de voir les ministres provoquer et publier ces sortes d'avis à titre d'instructions destinées à guider leurs agents dans l'exercice de l'action administrative. Mais le concours des sections n'est que facultatif pour le ministre, elles ne connaissent que des affaires sur lesquelles il juge à propos de les consulter ; et s'il faut voir en elles des conseils, ce ne sont que des conseils *intérieurs*.

C'est là un principe certain, mais ce principe n'est que pour la sphère dans laquelle l'action ministérielle s'exerce dégagée de toute intervention du conseil d'Etat.

232. — Les sections, au point de vue des attributions assignées à ce conseil, doivent, en effet, être considérées comme les auxiliaires de l'assemblée gé-

nérale ; elles préparent, par un travail préalable, la discussion des affaires, et elles sont autorisées à expédier elles-mêmes, pour soulager d'autant le conseil, certaines des affaires pour lesquelles son concours est obligatoire.

Une ordonnance du 1er janvier 1847 avait déchargé l'assemblée générale de certaines affaires, de nature à n'être réglées que par des actes délibérés en conseil d'Etat, et stipulé qu'il suffirait à l'avenir de l'examen de la section.

Et à son tour, le décret du 30 janvier 1852, qui pourvoit à la répartition des affaires, en exécution de l'art. 26 du décret organique, désigne celles qui doivent être portées à l'assemblée générale et abandonne aux sections tout ce qui reste en dehors de l'énumération que nous allons incessamment reproduire. (Voy. décrets 25 janvier 1852, art. 26, et 30 janvier 1852, art. 13.)

233. — Chaque section, soit qu'on l'envisage comme formant un conseil particulier, soit qu'elle ait à procéder à un travail préparatoire comme auxiliaire de l'assemblée générale, est chargée de l'examen des affaires afférentes aux départements ministériels auxquels elle correspond. (Voy. décr. 30 janvier 1852, art. 7.)

234. — En outre des affaires qui lui sont déférées par cette règle, la section de législation, de justice et des affaires étrangères est chargée de l'examen des affaires relatives : 1° à l'autorisation des poursuites intentées contre les agents du gouvernement ; 2° aux prises maritimes. (Voy. *Ibid*, art. 8.) Et le président du conseil d'Etat peut toujours réunir la section de

législation à telle autre section spécialement chargée de la préparation d'un réglement. (Voy. *Ibid.*, art. 7.)

235. — Toutes les liquidations de pensions sont révisées par la section des finances. Cette section fait à l'assemblée générale le rapport des projets de réglements relatifs aux caisses de retraite des administrations publiques. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 9.)

236. — Je n'essaierai pas d'entrer dans le détail des affaires qui peuvent n'être soumises qu'aux sections. Les plus importantes se trouvent mentionnées dans des indications données au cours du chapitre premier (Voy. *suprà*, chap. 1er, n° 94) et nous le retrouverons lorsque nous étudierons les divers objets du domaine de l'autorité administrative. Mais j'ai à faire observer, avant de quitter ce sujet, que l'empereur est toujours le maître d'ordonner, après examen d'une section, que l'affaire soit renvoyée à l'assemblée générale ; que les présidents de sections ont également la faculté de renvoyer à l'assemblée, et cela d'office ou sur la demande de la section, les affaires dont l'importance leur paraît commander l'examen du conseil tout entier, et que le gouvernement a lui-même le droit de demander pour toute affaire portée au conseil d'Etat, que l'assemblée générale soit appelée à en délibérer. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 13, nos 20 et 21.)

237. — Aux termes de l'art. 13 du décret du 30 janvier 1852, « sont portés à l'assemblée générale « du conseil d'Etat, les projets de réglements d'admi- « nistration publique ; les projets de décrets qui ont « pour objet : 1° l'enregistrement des bulles et autres

« actes du saint-siége ; 2° les recours pour abus ; « 3° les autorisations de congrégations religieuses et « la vérification de leurs statuts ; 4° les prises maritimes ; 5° les concessions de portions du domaine « de l'Etat et les concessions de mines, soit en France, « soit en Algérie ; 6° l'autorisation ou la création d'établissements d'utilité publique fondés par les départements, les communes ou les particuliers ; « 7° l'établissement de routes départementales, des « canaux et chemins de fer d'embranchement qui « peuvent être autorisés par décrets du pouvoir exécutif (1) ; 8° la concession de dessèchements ; 9° la « création de tribunaux de commerce et de conseils « de prud'hommes, la création ou la prorogation des « chambres temporaires dans les cours ou tribunaux ; « 10° l'autorisation des poursuites intentées contre « les agents du gouvernement ; 11° les naturalisations, « révocations et modifications des autorisations accordées à des étrangers d'établir leur domicile en « France ; 12° l'autorisation aux établissements d'utilité publique, aux établissements ecclésiastiques, « aux congrégations religieuses, aux communes et « départements d'accepter des dons et legs dont la « valeur excéderait cinquante mille francs (2) ; 13° « les autorisations de sociétés anonymes, tontines, « comptoirs d'escompte et autres établissements de « même nature ; 14° l'établissement de ponts avec « ou sans péage ; 15° le classement des établissements

(1) Il faut se rapporter à l'art. 4. du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. (Voy. *suprà*, chap. Ier.)

(2) Cette disposition est à combiner avec le décret sur la décentralisation du 25 mars 1852, tabl. A., nos 7 et 12. (V. *suprà*. ch. III.)

« dangereux, incommodes ou insalubres, la suppres-
« sion de ces établissements dans les cas prévus par
« le décret du 15 octobre 1810; 16° les tarifs des droits
« d'inhumation dans les communes de plus de
« 50,000 âmes (1); 17° les établissements ou sup-
« pressions de tarifs d'octroi et les modifications à
« ces tarifs; 18° l'établissement de droits de voirie
« dans les communes de plus de 25,000 âmes; 19° les
« caisses de retraites des administrations publiques
« départementales ou communales. » (2).

238. — J'ai dit ailleurs, quelle serait la conséquence de l'inobservation des dispositions qui prescrivent de consulter le conseil d'Etat. (Voy. *suprà* chapitre 1er, n° 98).

Passons aux formes de procéder :

(1) Il faut encore se reporter au décret sur la décentralisation, tabl. nos 46 et 47. (Voy. *suprà*. chap. III.)

(2) Un décret du 14 septembre 1864 a modifié celui de 1852 ainsi qu'il suit :

« Art. 1er. Ne sont plus portées à l'assemblée générale du con-
« seil d'Etat, sauf les exceptions contenues dans les paragraphes
« 20 et 21 de l'art. 13 de notre décret du 30 janvier 1852, et sont
« délibérées parmi les diverses sections administratives auxquelles
« l'examen préparatoire en était attribué, les projets de décrets
« dont l'objet est ci-après indiqué : 1° Les naturalisations accor-
« dées aux étrangers qui remplissent les conditions exigées par
« l'art. 1er de la loi des 3-11 décembre 1849, et les révocations et
« modifications des autorisations accordées à des étrangers d'éta-
« blir leur domicile en France; 2° les autorisations de prises d'eau
« sur les canaux et rivières du domaine public qui ne rentrent
« pas dans les attributions des préfets; 3° l'établissement des bu-
« reaux publics pour le conditionnement des soies, laines et autres
« matières textiles; 4° l'établissement des ponts communaux avec
« péage. »

Art. 2. — Formes de procéder.

239. — Le décret du 30 janvier 1852 portant réglement intérieur pour le conseil d'Etat, ne laisse rien à désirer touchant les formes de procéder pour les affaires administratives ; je n'ai, pour ainsi dire, qu'à en reproduire les dispositions.

Il est tenu dans chaque section deux rôles sur lesquels sont inscrits, d'après leur ordre de date, toutes les affaires, l'un pour les affaires urgentes, l'autre pour les affaires ordinaires. Le président de la section nomme un rapporteur pour chaque affaire ; néanmoins, cette désignation peut être faite par le prési-

dent du conseil d'Etat. Le président de la section désigne celles des affaires qui sont réputées urgentes, soit par leur nature, soit par les circonstances spéciales. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 1.)

Les rapports à faire sur les projets de décrets portant réglement d'administration publique, sur les prises maritimes, les appels comme d'abus et les conflits sont confiés aux conseillers d'Etat ou aux maîtres des requêtes. Les auditeurs ne peuvent être nommés rapporteurs que pour les autres affaires. (Voy. ordon. 18 sept. 1839, art. 19, et décr. 30 janv. 1852, art. 25.)

La date de la distribution des affaires, avec l'indication de leur nature, est inscrite sur un registre particulier, qui reste à la disposition du président de la section pendant la séance. (Voy. décr. 30 janv. 1852. art. 2.)

240. — Les rapporteurs doivent présenter leurs rapports dans le délai le plus bref et dans l'ordre déterminé par le président de la section. Les affaires portées au rôle comme urgentes sont toujours à l'ordre du jour; et, si l'instruction est terminée, le rapport doit être prêt, au plus tard, à la deuxième séance qui suit l'envoi des pièces. Lorsqu'une affaire exige un supplément d'instruction, le rapporteur doit en entretenir la section au commencement de la première séance qui suit la remise du dossier entre ses mains ; après la décision de la section, il prépare la correspondance et remet son travail au secrétaire de la section, chargé de le faire expédier. La correspondance avec les ministres est signée par le président de section. (Voy. *Ibid.*, art. 3.)

241. — Le secrétaire de chaque section tient note

sur un registre spécial des affaires délibérées à chaque séance, et de la décision prise par la section, il y fait mention de tous les membres présents. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 4.)

242. — Dans le cas de réunion de plusieurs sections, les lettres de convocation contiennent la notice des affaires qui doivent y être traitées. Le président du conseil d'Etat préside les diverses réunions de sections. En son absence, la réunion est présidée par le président de la section qu'il désigne. (Voy. décr. 30 janv. art. 5.)

243. — Aucune section ne peut délibérer si trois conseillers d'Etat au moins ne sont présents. En l'absence du président de la section, la présidence appartient au plus ancien, ou, à défaut d'ancienneté, au plus âgé des conseillers d'Etat présents. (Voy. *Ibid.*, art. 6.)

244. — Les auditeurs assistent aux séances des sections auxquelles ils sont attachés. Ils ont voix délibérative dans les affaires qu'ils y rapportent. (Voy. ord. 18 sept. 1839, art. 23, et décr. 30 janv. 1852, art. 25.)

245. — L'assemblée générale est présidée, en l'absence de l'empereur, par le président du conseil d'Etat qui dirige les débats et pose les questions à résoudre. A son défaut, l'assemblée générale est présidée par le président de section qu'il désigne pour le remplacer. Nul ne peut prendre la parole sans l'avoir obtenue. Les votes ont lieu par assis et levé ou par appel nominal. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 11.)

246. — Il est dressé par le secrétaire général, pour chaque séance, un rôle des affaires qui doivent être

délibérées en assemblée générale. Ce rôle est divisé en deux parties, sous les titres de *grand ordre et de petit ordre*. Il mentionne le nom du rapporteur, et contient la notice de chaque affaire. Cette notice est rédigée par le rapporteur, communiquée au président de la section au nom de laquelle le rapport doit être fait, et transmise immédiatement au secrétaire général du conseil d'Etat par le secrétaire de la section. (Voy. *Ibid.*, art. 14.)

Le rôle du *grand ordre* comprend : 1° les projets de lois et de réglements d'administration publique : 2° les affaires désignées sous les treize premiers numéros de l'art. 13 ; 3° les affaires qui, après examen fait par une section, sont renvoyées à l'assemblée générale par ordre de l'empereur ; 4° les affaires comprises au n° 21 de l'art. 13, lorsque le président de la section ou le gouvernement demande qu'elles soient inscrites sur le rôle du *grand ordre*.

Le rôle du *petit ordre* comprend toutes les autres affaires. Mais les affaires du *petit ordre* peuvent elles-mêmes être portées au *grand ordre* sur la demande du président d'une section. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 15.)

Le rôle du *grand ordre* est imprimé et adressé aux conseillers d'Etat, aux maîtres des requêtes et aux auditeurs, deux jours au moins avant la séance. Sont imprimés et distribués en même temps que le rôle du *grand ordre*, s'ils n'ont pu l'être antérieurement, les projets de lois et de réglements d'administration publique rédigés par les sections, les amendements et avis proposés par les sections, enfin les documents à l'appui desdits projets dont l'impression aura été

jugée nécessaire par les sections. Les documents non imprimés sont déposés au secrétariat général du conseil d'Etat le jour où a lieu la distribution du rôle et des impressions. Ils y sont tenus à la disposition des membres du conseil. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 16).

Il n'est dérogé à ces règles que dans le cas d'urgence. (Voy. *ibid.*)

247. — Les délibérations sont prises à la majorité des voix, sur le rapport fait par les conseillers d'Etat pour les projets de lois et les affaires les plus importantes, et par les maîtres des requêtes pour les autres affaires.

Les maîtres des requêtes et les auditeurs de première classe assistent à l'assemblée générale. Néanmoins, les auditeurs de première classe ne peuvent assister qu'en vertu d'une autorisation spéciale, aux assemblées générales présidées par l'empereur.

Les maîtres des requêtes ont voix consultative dans toutes les affaires, et voix délibérative dans celles dont ils font le rapport. (Voy. décr. 25 janv. 1852, art. 12).

248. — Le conseil d'Etat ne peut délibérer qu'au nombre de vingt membres, ayant voix délibérative, non compris les ministres. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. (Voy. *ibid.*, art. 13).

Le procès-verbal contient les noms des conseillers d'Etat présents. Les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes qui sont empêchés de se rendre à la séance doivent en prévenir d'avance le président du conseil d'Etat. En cas d'urgence, les rapporteurs empêchés doivent, de l'agrément du président de la section, remettre l'affaire dont ils sont chargés à un de leurs collègues. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 12).

249. — A l'assemblée générale, tout membre du conseil d'Etat doit être revêtu de son costume; les conseillers d'Etat portent le petit uniforme. (Voy. *ibid.*, art. 10).

250. — Lorsque le conseil d'Etat a été chargé par le gouvernement de préparer un réglement ou tout autre décret, sa délibération constitue un *projet*. Elle prend le nom d'*avis* lorsqu'elle est destinée à faire connaître l'opinion du conseil sur une question qui lui a été soumise. Mais, dans les deux cas, elle est signée par le président, le rapporteur et le secrétaire général. Dans les deux cas aussi, elle est, par elle-même, dénuée d'autorité. Ce n'est qu'autant que l'empereur se l'approprie qu'elle se transforme en un décret et participe de la force obligatoire qui appartient aux actes du souverain.

Les *avis* émis aujourd'hui par le conseil d'Etat sur les difficultés que peut présenter l'application des lois, sont donc bien différents des *avis* émis sous le premier empire. Ils ne peuvent être assimilés par les tribunaux qu'à de simples consultations qui ne sauraient avoir d'autorité que celle qu'elles empruntent à la haute position du corps dont elles émanent.

251. — Les décrets rendus après délibération de l'assemblée générale du conseil d'Etat, portent seuls la mention : *Le conseil d'Etat entendu*. Les décrets rendus après délibération d'une ou plusieurs sections, indiquent les sections qui ont été entendues. (Voy. décr. 25 janv. 1852, art. 14).

252. — Le secrétaire général signe seul et certifie les expéditions des actes, décrets, avis du conseil d'Etat délivrées aux personnes qui ont qualité pour les réclamer. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 23).

253. — Nous avons, dans le cours du chapitre Ier, envisagé les actes du souverain sous le rapport des réclamations qu'ils peuvent susciter et nous avons établi que, suivant qu'elles se produisaient au nom d'un *intérêt* ou au nom d'un *droit*, elles devaient être présentées par la voie gracieuse ou par la voie contentieuse. Cette distinction est vraie et, en principe, elle est applicable aux décrets rendus en conseil d'Etat, aussi bien qu'aux actes émis par le chef du gouvernement en dehors du concours et sans l'intervention de ce conseil. Nous avons vu et nous verrons, dans la suite de cet ouvrage, des réclamations qui, sous forme d'opposition ou de tierce-opposition, par exemple, devront être portées devant la juridiction contentieuse et mettront en question, devant cette juridiction, des mesures délibérées par le conseil d'Etat réuni en conseil d'administration.

Mais, en général et pour les affaires dont le conseil d'Etat est appelé à connaître dans les prévisions de l'art. 13 du décret du 30 janvier 1852 (voy. *suprà*, n° 246), on ne saurait songer à remettre en débat devant le conseil d'Etat délibérant au contentieux, les questions examinées par le conseil d'Etat délibérant en assemblée générale. L'esprit de l'institution ne veut pas moins de force et d'autorité pour les délibérations prises, en assemblée générale, sur les affaires de nature à être portées à l'assemblée générale, que pour les délibérations prises, au contentieux, sur les affaires réservées au conseil d'Etat délibérant au contentieux.

Cependant, l'auteur du décret du 22 juillet 1806, au moment même où il réglait la procédure destinée à protéger les droits et la propriété privés engagés

dans le contentieux administratif, n'a pu se défendre de l'idée que *les droits ou la propriété privée* pouvaient aussi se trouver engagés dans les questions soumises au conseil d'Etat délibérant non plus au contentieux, mais en matière administrative proprement dite ; et de là l'art. 40 de ce décret du 22 juillet 1806 :

« Lorsqu'une partie se croira lésée *dans ses droits* « *ou sa propriété* par l'effet d'une décision de notre « conseil d'Etat rendue en matière non contentieuse, « elle pourra nous présenter une requête, pour, sur « le rapport qui nous en sera fait, être l'affaire ren- « voyée, s'il y a lieu, soit à une section du conseil « d'Etat, soit à une commission. »

254. — Voilà une voie de recours, mais une voie toute spéciale. Elle est ouverte contre les décrets rendus, le conseil d'Etat entendu, en *matière non contentieuse*. Elle n'a point trait aux décisions que le conseil d'Etat a à rendre en matière contentieuse : les décisions en matière contentieuse sont régies par des dispositions particulières, celles mêmes que le décret du 22 juillet 1806 a pour objet de consacrer.

Il ne faut pas, non plus, se faire illusion sur la nature des réclamations à présenter par cette voie. Elle est offerte aux particuliers qui ont à défendre leurs *droits* ou leur *propriété* ; ce n'est point au nom d'un *intérêt*, au nom d'une prétention abandonnée à l'appréciation de l'administration, c'est au nom d'un *droit* ou d'une *propriété* méconnus qu'on est autorisé à appeler d'une décision du conseil d'Etat. Le texte est précis et clair ; la garantie est stipulée pour *la partie qui se croira lésée dans ses droits ou sa propriété*. En dehors de toute lésion de droits ou de propriété, on a sans

doute la ressource du droit de pétition ; mais on n'a pas la ressource du recours ouvert par l'art. 40 du décret de 1806 ; ce recours n'a été institué que pour sauvegarder les droits ou la propriété privés (1).

255. — Dans l'usage, les requêtes dressées en vertu de l'art. 40 ont toujours été, depuis l'empire, présentées au garde des sceaux. Le garde des sceaux se dispensait, d'ailleurs, de tout examen personnel ; il renvoyait la requête au comité de législation, qui faisait fonction de commission spéciale.

Voici, au surplus, la marche qui a été suivie, en 1846, pour une affaire de ce genre :

Une ordonnance royale, à la date du 13 janvier 1842, avait fait concession aux sieurs Gillier, Mortier et compagnie de mines de houille dites de la Péronnière, situées dans le département de la Loire.

L'art. 4 de l'ordonnance stipulait que la redevance à payer aux propriétaires de la surface, serait proportionnelle aux produits de l'extraction et calculée suivant la profondeur et la puissance des couches.

L'art. 5 portait que les dispositions de ce tarif seraient applicables nonobstant les conventions contraires qui pourraient résulter de traités antérieurs entre les concessionnaires et les propriétaires de la surface ; lesdites conventions étant, à cet égard, déclarées nulles et non avenues.

Ceux d'entre les propriétaires de la surface qui avaient traité avec les concessionnaires virent dans

(1) Je ne puis partager l'opinion de M. Serrigny qui ne voit dans le recours ouvert par l'art. 40 qu'une application du droit de pétition, et prétend qu'il est réservé aux *intérêts* par opposition à *droits*. (T. I, n° 355).

ces dispositions une atteinte à leurs droits ; et, après avoir fait fausse route en saisissant le conseil d'Etat par la voie contentieuse (voy. ord. 24 janv. 1846, Fulchiron, Hachat et autres), ils s'armèrent du recours institué par l'art. 40 du réglement de 1806.

Ils déposèrent au secrétariat du conseil d'Etat une requête au roi. La requête transmise au garde des sceaux fut renvoyée par celui-ci au comité de législation, pour avoir son avis,

Le comité se fit un devoir de faire donner communication de la requête au ministre des travaux publics. Ce ministre transmit des observations et demanda le rejet de la requête. Le comité émit un premier avis dont voici, d'après l'arrêtiste auquel j'emprunte cet exposé (1), à peu près le sens : « la partie se prétend « lésée, l'ordonnance a été délibérée en conseil « d'Etat : donc le pourvoi est recevable en la forme. « Au fond, *sans rien préjuger*, les circonstances de « l'affaire permettent de croire qu'il y a lieu d'ins- « truire conformément à l'art. 40. Mais au ministre « seul il appartient de prononcer le renvoi, soit au « comité du conseil d'Etat, soit à une commission ; « en conséquence, le comité est d'avis qn'il y a lieu « de renvoyer au ministre pour donner telle suite « qu'il appartiendra. »

Sur cet avis, M. le garde des sceaux présenta un rapport au roi dans lequel il disait que, sans qu'il fût dans son droit, ni dans son intention de rien préjuger, l'affaire lui paraissait *assez grave* pour qu'une instruc-

(1) Mon confrère, Me Lebon. (Voy. p. 614 du volume de l'année 1846.)

tion eût lieu conformément à l'art. 40; qu'en conséquence, il y avait lieu de renvoyer au comité de législation qui avait commencé l'instruction, sauf à adjoindre à ce comité, conformément à l'ordonnance réglementaire du 19 juin 1840, le comité des travaux publics ou plusieurs membres de ce comité.

A la suite de ce rapport, il y eut renvoi de l'affaire au comité de législation, mais on ne jugea pas nécessaire de lui adjoindre tout ou partie du comité des travaux publics.

Le comité donna aux demandeurs un délai pour compléter leurs observations et répondre à celles de M. le ministre des travaux publics. Un délai fut également accordé aux défendeurs qui s'étaient présentés, sans avoir été appelés. Et sur les mémoires produits de part et d'autre, mémoires qui ne furent d'ailleurs soumis à aucun droit de timbre ou d'enregistrement, le comité de législation, statuant au fond, émit l'avis que la requête devait être rejetée, et qu'il n'y avait pas lieu de modifier l'ordonnance du 24 janvier 1846.

Cet avis ne fut pas soumis à l'approbation du roi, il reçut simplement celle du garde des sceaux.

Aujourd'hui, le garde des sceaux n'est plus le président du conseil d'Etat, ce ministre ne se rattache au conseil par aucun lien particulier, rien par conséquent ne justifierait son intervention dans l'exercice du recours autorisé par l'art. 40. Il est, d'ailleurs, dans l'esprit de l'institution complétée et développée par les décrets des 25 et 30 janvier 1852, que tout ce qui est procédure s'accomplisse au sein du conseil et par les soins des fonctionnaires placés à sa tête et chargés de présider à ses travaux.

Le président du conseil d'Etat est son intermédiaire près du chef de l'Etat. C'est donc au président du conseil d'Etat qu'il appartient, lorsqu'une requête a été déposée dans les prévisions de l'art. 40, d'en faire rapport à l'empereur et de prendre ses ordres pour renvoyer l'affaire soit à une section du conseil, soit à une commission.

Ces sortes de requêtes sont dégagées de toute forme juridique ; il n'est pas nécessaire qu'elles soient présentées par un avocat au conseil ; la demande n'est soumise à aucun délai (Voy. ord. 10 sept. 1817, Corbineau) ; et, quant à l'instruction, elle est abandonnée à la sagesse et à la prévoyance du président, pour l'examen préliminaire, et de la section ou de la commission saisie par le renvoi, pour l'examen définitif. (1).

La résolution délibérée par cette section ou cette commission n'a pas, dans tous les cas, d'autre caractère, ni d'autre force que les résolutions arrêtées par le conseil d'Etat dans toutes les affaires qui lui sont soumises ; elle ne devient une décision que du moment que l'empereur se l'est appropriée par une approbation.

(1) La voie de recours ouverte par l'art. 40 est éminemment distincte de la voie ouverte aux réclamations en matière contentieuse. Ce n'est que par suite d'une confusion à cet égard qu'on a cru pouvoir, quelquefois, dans une requête produite au contentieux, conclure subsidiairement à ce qu'un renvoi fût ordonné, conformément à l'art. 40. L'autorité saisie au contentieux est radicalement incompétente pour s'immiscer dans l'exercice de la faculté stipulée dans cet article spécial du réglement de 1806. (Voy. ordonn. 12 mai 1830, West ; et 27 février 1836, Boone.)

SECTION QUATRIÈME.

DES FONCTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE CONTENTIEUSE.

256. — Division du sujet en deux articles.

256. — Après avoir, dans un premier article, fixé par de grandes divisions les attributions du conseil d'Etat en matière contentieuse, nous chercherons, dans un second, à déterminer les formes propres à l'accomplissement de la mission qui lui est confiée.

Art. 1er. — Attributions.

257. — Division.

257. — Dans un projet de loi présenté à la chambre des députés en 1840, on avait entrepris de donner le tableau des attributions du conseil d'Etat en matière contentieuse; il était dit dans l'art. 19 de ce projet de loi, que le conseil d'Etat proposait les ordonnances a rendre:

« 1° Sur les conflits d'attribution entre l'autorité « administrative et l'autorité judiciaire;

« 2° Sur les questions de compétence qui s'élèvent « entre les autorités administratives en matière con- « tentieuse;

« 3° Sur les recours dirigés, pour incompétence ou « excès de pouvoir, contre toutes les décisions admi- « nistratives;

« 4° Sur les recours dirigés, pour violation des « formes et de la loi, contre les arrêts de la cour des « comptes et autres décisions administratives rendues « en dernier ressort, en matière contentieuse;

« 5° Sur les recours dirigés contre les décisions ad-
« ministratives en matière contentieuse, qui ne sont
« pas rendues en dernier ressort ;

« 6° Sur les oppositions formées à des ordonnances
« royales et sur les demandes en interprétation de
« ces ordonnances ;

« 7° Sur les affaires administratives contentieuses
« qui, en vertu de dispositions législatives ou régle-
« mentaires, doivent être directement soumises à
« son examen. »

Voilà une division qui embrasse le contentieux administratif tout entier. Reprenons séparément chacune de ses parties.

§ 1. — *Des conflits.*

258. — Définition du conflit. — Il ne s'agit ici que du conflit entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.
259. — Spécialité de la procédure. — Ses motifs. — Renvoi.

258. — On désigne sous le nom de *conflit* la lutte entre deux juges lorsqu'ils se méprennent sur leur compétence respective, soit qu'ils s'obstinent à retenir une même contestation simultanément portée devant chacun d'eux, soit qu'ils s'accordent à se déclarer incompétents l'un et l'autre. Lorsque la lutte existe entre deux magistrats du même ordre, elle est naturellement tranchée par l'intervention de l'autorité qui, dans la hiérarchie, occupe un rang supérieur. C'est ce qui a lieu pour les tribunaux de l'ordre judiciaire. La cour impériale règle les conflits entre les tribunaux de son ressort ; et la cour de cassation intervient entre les cours impériales et, même, entre

les tribunaux de ressorts différents. C'est aussi ce qui a lieu, on le verra dans le paragraphe suivant, pour les fonctionnaires de l'ordre administratif. Dans le cas où le conflit s'établit entre les dépositaires du pouvoir administratif et les dépositaires du pouvoir judiciaire, autorités d'ordre différent, le même principe doit encore s'appliquer; il faut recourir à une autorité placée au-dessus des uns et des autres. Or, elle ne saurait se rencontrer que dans les mains du chef de l'Etat, qui a la plénitude du pouvoir exécutif. De là, le motif qui a fait réserver à l'empereur, en conseil d'Etat, le réglement des conflits entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. (Voy. L. 21 fruct. an III; arrêté 5 nivôse an VIII; décret 25 janv. 1852, art. 17).

239. — Les conflits ne naissent, sans doute, qu'à l'occasion de contestations privées; et, sous ce rapport, ils participent des litiges dépendant du contentieux.

Mais l'examen et la solution de ces questions, surtout lorsqu'elles surgissent entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, a directement trait à la distribution des pouvoirs sociaux; et, sous ce rapport, elles tiennent étroitement à l'ordre public. C'est pour répondre à cette nature mixte qu'on a soumis les conflits à une procédure toute spéciale. L'instruction en est faite dans la forme administrative; pour le débat et le jugement, ils tombent sous l'empire des règles tracées pour les affaires contentieuses. (Voy. décr. 25 janv. 1852, art. 17).

Il sera traité plus au long des conflits dans un chapitre distinct.

§ 2. — *Règlement de compétence entre les autorités administratives.*

260. — L'application des règles hiérarchiques fournit un moyen pleinement suffisant de remédier, en les faisant cesser, aux luttes qui peuvent surgir entre les divers agents administratifs, en ce qui a trait à l'action administrative proprement dite. Existe-t-il une méprise entre deux maires sur la limite de leurs pouvoirs respectifs comme administrateurs subordonnés au préfet, celui-ci y pourvoit par une injonction ou par une prohibition. Le désaccord vient-il à se réaliser entre deux préfets, le ministre intervient. Enfin, entre les ministres, c'est au chef suprême du gouvernement à prononcer.

Dans les matières contentieuses, on a bien aussi la faculté de recourir au principe de la subordination des juridictions pour faire décider les questions de compétence. Ainsi, le conseil serait très-valablement saisi de l'appel dirigé contre l'arrêté d'un conseil de préfecture qui se serait mal à propos déclaré compétent ou incompétent pour connaître d'une contestation.

Mais il est certaines autorités dont les actes ne sont point susceptibles d'appel ; et d'ailleurs, cette voie est semée de trop d'entraves pour suffire aux besoins et aux droits des justiciables qui ont à faire cesser une opposition dont le premier effet est de rendre impossible l'accès du juge. Sans emprunter aux matières civiles la dénomination de *réglement de juges*, on

a admis dans les matières administratives une procédure spéciale destinée à remplir le même objet. Il est permis à la partie intéressée de s'adresser directement à l'empereur, en son conseil, pour faire déclarer laquelle de deux ou de plusieurs autorités doit connaître d'une contestation dont elles se trouvent simultanément saisies. On n'a plus ici à critiquer un acte déféré à la censure de l'autorité supérieure, à démontrer le vice dont on le suppose entaché, et à attendre une décision qui l'annulera, sans d'ailleurs indiquer devant quelle autorité on doit se retirer. Il suffit de justifier de l'existence d'actes opposés et participant de la nature des jugements, sur un même litige, pour que le conseil d'Etat examine et règle lui-même définitivement la compétence, en faisant choix du juge. La spécialité même de la procédure la soustrait, d'ailleurs, à l'application des délais et déchéances affectés aux recours ordinaires. (Voy. ord. 26 juillet 1837, Allard).

261. — Le décret des 7-14 octobre 1790 sert de base au recours particulier dont il s'agit ici. On y lit simplement : « Les réclamations d'incompétence à « l'égard des corps administratifs ne sont, en aucun « cas, du ressort des tribunaux : elles seront portées « au roi, chef de l'administration générale, etc. (1). » Le développement donné à cette disposition est l'œuvre

(1) Le décret des 27 avril-25 mai 1791, relatif à l'organisation du ministère, n'a fait que pourvoir à l'application de cette disposition, sans d'ailleurs rien ajouter à son expression, en mettant au nombre des fonctions du conseil d'Etat, dont il réglait l'institution, la discussion des questions de compétence entre les départements du ministère.... (Voy. art. 17).

de la jurisprudence. C'est la jurisprudence qui a organisé le principe qu'elle renferme, et qui, en même temps qu'elle en faisait son appui pour admettre les demandes en *réglement de compétence* (voy. ordonn. 26 juillet 1837, Allard), l'invoquait pour légitimer le recours pour incompétence ou excès de pouvoir dont il nous reste à dire quelques mots.

§ 3. — *Recours pour incompétence ou excès de pouvoir.*

262. — Objet particulier de ce recours. — Sa base.
263. — Son caractère sous le rapport de la forme.
264. — Il est ouvert contre tous les actes de l'autorité administrative.
265. — S'applique-t-il aux délibérations des conseils généraux ?
266. — Définition de l'incompétence et de l'excès de pouvoir.
267. — Ce recours est soumis au délai de l'art. 11 du décret du 22 juillet 1806.
268. — Formes du recours.

262. — Dans les deux paragraphes précédents, l'intervention du conseil d'Etat a eu pour objet de remédier à l'opposition entre plusieurs actes de nature juridique. Ici, l'attribution qui lui est faite autorise à recourir à lui pour faire réprimer les excès de pouvoir ou l'incompétence.

Ainsi que je l'indiquais en terminant le précédent paragraphe, la jurisprudence s'est fondée, pour l'admettre, sur les termes, assez vagues d'ailleurs, du décret des 7-14 oct. 1790. Les principes de ce décret, dont l'objet spécial est de régler différents points de compétence en matière de grande voirie, ont été reproduits et généralisés par le décret des 27 avril-25 mai 1791, art. 17.

263. — Le caractère du recours pour incompétence ou excès de pouvoir est de se porter immédiatement, *omisso medio,* comme l'on dit, devant le conseil d'Etat, quelque rang qu'occupe dans la hiérarchie l'autorité dont l'acte est critiqué. Les arrêtés préfectoraux sont ceux qui motivent, le plus fréquemment, son usage, sous ce point de vue. (Voy. ord. 4 février 1836, de Saint-Didier; 15 juil. 1842, admin. forestière; 18 mai 1854, comm. de Catillon).

264. — Au point de vue du recours pour cause d'excès de pouvoir, on n'a point à distinguer entre les actes de l'office de l'administrateur et les actes de l'office du juge.

La loi n'a pas entendu livrer à l'arbitraire les droits qu'elle a dû abandonner à l'appréciation de l'administration. Les limites qui circonscrivent l'autorité dans les mains de chacun de ses dépositaires et les formes assignées à son exercice constituent des garanties dont la revendication ne peut être déniée au citoyen qui se plaint du préjudice souffert dans un de ses droits.

Les actes du chef de l'Etat lui-même ne jouissent sous ce rapport d'aucun privilége. Les mesures qu'il peut être, dans certains cas, appelé à prendre en vertu et dans la mesure d'une délégation du pouvoir législatif, sont, sans doute, empreintes du caractère législatif; mais, dans la sphère du pouvoir exécutif et pour les actes qui sont de son essence, la voie du recours pour cause d'excès de pouvoir est ouverte. (14 juillet 1858, Saint-Heand; 22 janvier 1863, Milon; 27 mai 1863, Deillet de Lanigou).

Le contrôle ainsi réservé au conseil d'Etat n'a,

d'ailleurs, rien qui ne se concilie avec la mission de l'autorité judiciaire pour les dispositions dont l'application est confiée aux tribunaux et doit être poursuivie comme en matière de contraventions de police. Chaque autorité reste libre et indépendante dans sa sphère. La décision du tribunal ne va jamais au-delà d'une question d'application individuelle et elle ne met point obstacle à un recours dont l'objet n'est pas seulement pour celui qui s'adresse au conseil d'Etat d'échapper à l'application, mais de faire annuler la disposition elle-même. (30 juillet 1863, Didier).

Il faut réserver un seul cas, celui où la décision du tribunal serait passée en force de chose jugée (27 mai 1863, Avenet) ; et, dans ce cas, ce n'est pas devant le fait de l'intervention de ce juge, mais devant le respect dû à l'autorité de la chose jugée que tombe le droit résultant de la loi des 7-14 août 1790.

Il est, on le voit, de la nature de ce droit d'être absolu, et il s'en suit qu'il peut s'exercer même à l'encontre des autorités dont la loi a entendu faire des autorités souveraines.

On l'a ainsi jugé pour les décisions des conseils de révision (voy. ord. 18 mai 1837, Terscher ; 5 juin 1838, Wille ; 6 mars 1856, Baril), que l'art. 25 de la loi du 21 mars 1832, sur le recrutement de l'armée, déclare *devoir être définitives*, et pour les décisions du jury de révision de la garde nationale (voy. ord. 14 juin 1837, Bompierre), qui, aux termes de l'art. 26 de la loi du 22 mars 1831, n'étaient *susceptibles d'aucun recours:* le conseil s'est fait un devoir d'annuler pour cause d'excès de pouvoir, toutes les fois qu'il a reconnu qu'il y avait eu violation de formes *substantielles*. Mais

l'étendue qu'il faut attribuer à la règle se révèle, avec bien plus d'évidence, dans l'application qui en a été faite aux délibérations des conseils généraux, notamment en matière de classement de chemins vicinaux de grande communication. (Voy. L. 21 mai 1836, art. 75).

265. — Si, aux termes de l'art. 14 de la loi du 22 juin 1833, sur l'organisation des conseils généraux, la nullité des actes, ou délibérations, d'un conseil général relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions doit être prononcée, administrativement, par une ordonnance du roi, la loi ne dit rien du recours contre les délibérations que les conseils généraux sont appelés à prendre à l'égard de certaines matières sur lesquelles il leur appartient de statuer. Il était rationnel d'en conclure que ces délibérations étaient inattaquables, au fond, par la voie contentieuse (voy. ord. 14 juin 1837, Witz). Mais la conclusion devait-elle s'étendre jusqu'au recours pour excès de pouvoir ? La question s'est présentée relativement à l'inaccomplissement des formalités prescrites pour le classement des chemins vicinaux de grande communication et, spécialement, de celle qui consiste à recueillir l'avis préalable des communes intéressées. On a invoqué, pour refuser le recours dans ce cas particulier, les considérations qui ne permettent pas de l'admettre en général. « Les conseils généraux, a-t-on dit, ne « sont point une autorité ressortissant au conseil « d'Etat : c'est un pouvoir d'une nature différente, « qui a sa source dans l'élection ; on ne peut l'assi- « miler aux corps administratifs. Dans les matières

« sur lesquelles ils prononcent définitivement, ils « exercent une délégation du pouvoir législatif; il « faudrait une disposition expresse de la loi pour « que leurs délibérations fussent sujettes à un re- « cours contentieux. » Mais on a répondu : « Il répu- « gnerait au principe de l'organisation des pouvoirs « en France qu'une autorité locale excédât ses pou- « voirs, sans un recours possible ; si un recours doit « être nécessairement admis, le pourvoi devant le « conseil d'Etat, qui offre le plus de garanties, est « préférable ; d'ailleurs, dans le cas actuel, le conseil « général fait un acte d'administration, il est donc, « sous ce rapport, une autorité administrative et « non un délégué du pouvoir législatif; le conseil « d'Etat, en s'appuyant sur le décret des 7-14 octobre « 1790, a admis les pourvois pour excès de pouvoir « contre tous les actes des *corps administratifs*, des « jurys de révision, etc. Le principe de ce décret est « applicable (1). » C'est, en effet, ce que le conseil d'Etat a décidé. (Voy. ord. 3 mai 1839, commune de Montgaroult; 19 février 1840, ville de Saint-Etienne).

266. — L'*incompétence* exprimant, d'après la définition donnée par M. Merlin (voy. Répert., v° Incompétence), l'état du juge qui n'a pas le pouvoir de connaître d'une contestation, il en faut conclure que, lorsque ce mot est employé seul et dans une acception générale, il comprend l'*excès de pouvoir* (2). C'est

(1) J'emprunte ces deux passages à l'analyse qui a été faite dans le recueil de mon confrère, Me Lebon, de l'affaire de la commune de Montgaroult.

(2) Réciproquement, le mot excès de pouvoir employé dans les mêmes circonstances comprend aussi l'incompétence. Ce sens est

ce qui a lieu pour la loi des 7-14 octobre 1790, dans laquelle il n'est fait mention que des *réclamations d'incompétence*. Mais le mot *excès de pouvoir* se trouve ajouté à celui d'*incompétence* dans plusieurs lois d'origine plus récente. (Voy. notamment, dans le paragraphe suivant, la loi du 14 juillet 1837). Quelle est donc l'idée distincte qu'on peut attacher à chacun d'eux? La compétence, dans la signification la plus restreinte, exprime la mesure des attributions faites aux divers dépositaires d'un même pouvoir. L'incompétence, par conséquent, répond à l'idée d'un empiètement du juge sur la juridiction d'un autre juge ; tandis que l'excès de pouvoir répond à l'idée d'une usurpation de la part d'un fonctionnaire sur un pouvoir d'une autre nature que le sien, par exemple, de la part d'un juge sur le pouvoir municipal ou préfectoral, ou même sur le pouvoir d'un juge d'une autre sphère.

267. — J'ai indiqué plus haut, comme un point jugé, que le décret du 22 juillet 1806 était applicable au recours pour incompétence ou excès de pouvoir, dans la disposition qui n'accorde qu'un délai de trois mois, à partir de la notification, pour saisir le conseil d'Etat en matière contentieuse. C'est en 1862 que la difficulté a été soulevée.

« La question, a dit le commissaire du gouvernement, M. Lhopital, est délicate, nous le reconnaissons, très-débattue, nous le savons, et votre jurisprudence ne l'a jamais explicitement tranchée. — M. de Cormenin tient que le délai n'est pas opposable au re-

évidemment celui que lui assigne Merlin dans un passage de son *Répertoire*, v° Divorce, sect. 4, § 9.

cours pour excès de pouvoir contre un arrêté préfectoral. Sa raison de décider ainsi est puisée dans le texte même de l'art. 11, lequel parle seulement du recours au conseil d'Etat, contre la décision d'*une autorité qui y ressortit*. Le préfet, dit-il, n'est pas une autorité qui ressortisse au conseil d'Etat. — L'honorable président du conseil de votre barreau, M[e] Dufour, se prononce dans le même sens, mais non par la même raison. Il fait valoir qu'il y a un intérêt majeur et d'ordre public à ce que votre juridiction supérieure puisse en tout temps réprimer les excès de pouvoirs. Ensuite il fait remarquer, après d'autres jurisconsultes, que l'expiration d'un délai écoulé depuis la notification de l'arrêté d'un préfet n'empêche point que cet arrêté puisse être déféré au ministre, supérieur hiérarchique, dont la décision pourra être attaquée à son tour, de telle sorte que le délai revivra.

« Nous ne nous dissimulons pas la valeur de ces considérations. Et cependant, nous tenons, avec beaucoup d'autres auteurs, MM. Serrigny et Chauveau, par exemple, que l'art. 11 du décret de 1806 pose une règle générale et n'admet point l'exception de toute une catégorie (et ce n'est point la moins intéressante) des affaires portées devant vous. Le texte nous paraît très-absolu. Si le préfet n'est pas, en général, une autorité ressortissant directement au conseil d'Etat, son arrêté y ressortit dans le cas d'excès de pouvoir. S'il y a un intérêt d'ordre public à ce que les excès de pouvoirs puissent toujours être réprimés, il y a un intérêt d'ordre public aussi à ce que les situations faites et acceptées par les parties depuis longtemps ne puissent être éternellement dérangées sur la pro-

vocation de l'une d'elles. Et si le recours est toujours ouvert devant le supérieur hiérarchique, tant mieux! car là est le remède extrême contre la perpétuité d'un excès de pouvoir qui serait trop anormal.

« Quant à la jurisprudence, nous n'en avons trouvé aucun monument qui fût explicite. Plusieurs fois seulement, nous nous empressons de le reconnaître, vous avez statué au fond sur des recours auxquels la forclusion aurait pu être opposée. Rien de plus naturel. Mais il s'agit ici d'une affaire entre une commune et un particulier, c'est-à-dire entre parties. L'une des parties oppose formellement à l'autre la fin de non-recevoir, qui est justifiée en fait : pouvez-vous vous dispenser d'en faire l'application, si votre opinion sur la question de droit est comme la nôtre, que le texte de l'art. 11 est impératif et absolu ? Non, sans doute, et c'est pour cela que, sans nous engager par avance à soulever d'office la fin de non-recevoir lorsque personne ne la soulèvera, nous proposons de l'appliquer dans cette affaire.... »

Cette solution a été consacrée par la décision (décr. 20 mars 1862, ville de Chalons) et ne me paraît plus contestable. (Décr. 2 juin 1864, comm. de Domancy).

Mais je ne puis laisser passer la réserve faite par M. le commissaire du gouvernement de ne pas se considérer comme tenu de soulever d'office la fin de non-recevoir lorsque personne ne la soulèvera ; nous avons exprimé plus haut l'opinion que la déchéance étant d'ordre public, n'était facultative ni pour les parties ni pour le juge (voy. *suprà*, n° 104), et on ne voit pas ce qui pourrait soustraire à cette doctrine la déchéance en matière d'excès de pouvoir. Prétendrait-

ou se placer sur un autre terrain, et soutenir, avec quelques auteurs, que ce n'est qu'à titre de *procuratores Cæsaris* que les juges, au conseil d'Etat, peuvent suppléer l'exception tirée de l'expiration du délai du recours ? Il en faudrait conclure que la faculté revendiquée pour eux ne pourrait s'exercer qu'au profit de l'Etat et, par conséquent, dans les affaires où il serait partie, et ce serait se jeter dans les distinctions les plus arbitraires et condamner les adversaires de l'Etat et l'Etat lui-même aux plus regrettables incertitudes. Le principe de la déchéance souffrait difficulté ; la difficulté a été tranchée, rien de mieux ; mais le principe posé, il ne faut pas reculer devant ses conséquences !

268. — Cela dit, il nous est permis de penser que le conseil d'Etat n'a pas laissé d'être frappé, au cours de la discussion, de l'intérêt qui s'attache à la répression des excès de pouvoirs. Car on s'est appliqué, dans le décret du 2 novembre 1864, à favoriser les recours formés de ce chef. « Seront jugés, porte « l'art. 1er, sans autres frais que les droits de timbre « et d'enregistrement : les recours portés devant le « conseil d'Etat, en vertu de la loi des 7-14 oct. 1790, « contre les actes des autorités administratives, pour « incompétence ou excès de pouvoirs.... Le pourvoi « peut être formé sans l'intervention d'un avocat au « conseil d'Etat, en se conformant, d'ailleurs, aux « prescriptions de l'art. 1er du décret du 22 juillet « 1806. »

§ 4. — *Recours pour violation des formes ou de la loi*

269. — Le conseil d'Etat remplit, sous ce rapport, à l'égard de la cour des comptes, l'office de cour de cassation.

269. — On lit dans l'art. 17 de la loi du 16 septembre 1807, relative à l'organisation de la cour des comptes, une disposition ainsi conçue :

« .... Dans le cas où un comptable se croirait fondé « à attaquer un arrêt pour *violation des formes ou de* « *la loi*, il se pourvoira, dans les trois mois pour tout « délai, à compter de la notification de l'arrêt, au « conseil d'Etat, conformément au réglement sur le « contentieux.

« Le ministre des finances, et tout autre ministre, « pour ce qui concerne son département, pourront « faire, dans le même délai, leur rapport au roi, et « lui proposer le renvoi au conseil d'Etat de leurs « demandes en cassation des arrêts qu'ils croiront « devoir être cassés pour violation des formes ou de « la loi. »

La loi des 7-14 octobre 1790 autorisait, déjà, le recours pour incompétence ou excès de pouvoir. Celle du 16 septembre 1807 a étendu l'attribution, en permettant de le motiver sur une *violation des formes ou de la loi* (1). Il en résulte que la cour des comptes se trouve, vis-à-vis du conseil d'Etat, dans la même position que les cours impériales vis-à-vis de la cour de cassation. Elle n'est vraiment souveraine que quant à l'appréciation des faits et actes. (Voy. *suprà*, chap. VII).

(1) La violation des formes entraîne nécessairement un excès de pouvoir ; l'attribution ne se trouve donc recevoir plus d'étendue que par suite de l'admission du recours fondé sur une violation de la loi applicable au fond du droit en litige.

§ 5. — *Recours par voie d'appel.*

270. — Lorsque le conseil d'Etat est saisi d'un recours pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi, il est, en principe, tenu de s'abstenir de trancher le fond même du litige ; son rôle est de se borner à annuler l'acte attaqué. Car l'attribution qui lui a été faite, à ce titre, n'est que pour veiller à la répartition de l'autorité, entre les divers dépositaires du pouvoir administratif, et à la saine entente et à l'application régulière des lois (1). En fait, néanmoins, il n'est vraiment réduit à l'impossibilité d'excéder ces limites rigoureuses que dans les matières réservées à une autorité qui les juge souverainement ;

(1) Dans le cas où un acte est annulé pour violation de la loi, le renvoi, s'il est ordonné, a lieu devant la même autorité. (Voy. ord. 14 février 1838, Min. du comm.; 23 août 1845, Pourchat). On ne suit point la règle établie devant la cour de cassation.

telles que les matières appartenant aux conseils généraux, à la cour des comptes ou aux jurys de révision. Pour les causes du domaine des juridictions ressortissant au conseil d'Etat, il puise dans la loi qui l'investit de l'office de juge d'appel le droit de les retenir, pour les trancher immédiatement, lorsqu'elles sont en état, c'est-à-dire lorsqu'elles paraissent suffisamment instruites. (Décr. 17 juillet 1860, Lesage-Goetz).

271. — L'attribution, donnée au conseil d'Etat, de prononcer, comme juge du second degré, sur le recours contre les décisions qui ne sont point rendues en dernier ressort, est plus étendue que toutes celles énumérées jusqu'ici. (Voy. L. 22 frimaire an VIII, art. 52; arrêté 5 nivôse an VIII, art. 11). Ce n'est plus seulement sous un point de vue déterminé qu'il est appelé à contrôler le mérite de la décision qui lui est déférée; il l'examine et sous le rapport du point de fait, et sous le rapport du point de droit. C'est le litige lui-même qui lui est soumis; le débat recommence; il apprécie les moyens invoqués de part et d'autre, et, si le procès ne lui semble pas avoir été bien jugé, il annule la décision, et, faisant lui-même ce que les premiers juges auraient dû faire, il juge à son tour.

On comprend, d'après cela, qu'il est de l'essence de ce genre de recours de n'avoir lieu qu'à l'encontre des actes juridiques. Ajoutons que la règle du double degré de juridiction commande d'en restreindre l'application aux chefs de demande soumis au juge du premier degré. (Voy. ord. 11 déc. 1836, Bruneau; 19 déc. 1838, Delandine; 27 août 1840, François;

1er septembre 1841, Isoard ; 25 mai 1841, Chevalier ; 2 août 1851, concessionnaires du pont du Pouzin ; 8 avril 1858, Liesse).

Nous avons aussi à faire remarquer qu'au point de vue de l'appel, le dispositif seul constitue la décision, et qu'il est bien certain que le gouvernement serait non-recevable à recourir contre des arrêtés dont il critiquerait les motifs, sans en attaquer, d'ailleurs, le dispositif (1). (Voy. ord. 8 février 1851, comp. du chemin de fer de Tours).

272. — Les conseils de préfecture, considérés dans l'accomplissement de leurs fonctions juridiques, figurent au premier rang des autorités ressortissant au conseil d'Etat. La jurisprudence, suppléant par les principes et le raisonnement au défaut de textes exprès et formels, décide que l'appel au conseil d'Etat contre les décisions des conseils de préfecture est de règle générale et que, par conséquent, en l'absence d'une prohibition exceptionnelle, cette voie de recours demeure ouverte. (Voy. ord. 3 mai 1833, Bouzinac).

273. — Il en est de même des décisions des ministres dans les matières qui leur ont été attribuées.

274. — A l'égard des préfets, leurs actes ne sont,

(1) Il ne faut cependant pas prendre ce principe dans un sens trop absolu. Si, dans l'exposé des motifs, une autorité subordonnée s'était mise en lutte ouverte avec l'autorité supérieure, si le langage qu'elle avait tenu était de nature à compromettre l'ordre public, le gouvernement, nous le croyons, s'armerait à bon droit du *recours dans l'intérêt de la loi*. Il lui serait aisé de le justifier par les hautes considérations dont s'est inspirée la cour suprême pour prononcer, en pareil cas, une cassation fondée sur l'excès de pouvoir. (Voy. un arrêt du 2 avril 1851, et le remarquable réquisitoire du procureur-général, Dupin).

en général, que préparatoires ; ce n'est que par exception que la loi les appelle, dans quelques cas déterminés, à remplir l'office de juges du premier degré, relativement au conseil d'Etat.

275. — Les décisions des commissions spéciales formées en vertu de la loi du 16 sept. 1807, sont susceptibles d'appel devant le conseil d'Etat.

276. — Enfin l'appel au conseil d'Etat est, aussi, de règle pour les décisions des conseils privés ou d'administration des colonies.

277. — On ne saurait trop se tenir en garde contre l'erreur qui consiste à venir demander au conseil d'Etat l'annulation d'actes qui manquent du caractère de décisions, ou qui ne ressortissent point au conseil d'Etat. Tantôt c'est la décision d'un sous-sécrétaire d'Etat que l'on prétend assimiler à une décision ministérielle (voy. ord. 15 juillet 1842, concessionnaires du pont du Carrousel ; 20 avril 1850, Knoderer) ; plus souvent encore, ce sont les lettres des directeurs d'administration qu'on défère au conseil d'Etat, au lieu d'en appeler au ministre. (Voy. ord. 26 nov. 1841, Degraindorge).

§ 6. — *Opposition aux décrets impériaux.*

278. — Il ne s'agit ici que des décrets rendus en la forme administrative.

279. — Source de l'opposition. — Dans quels cas ce recours est ouvert.

280. — Interprétation des décrets.

281. — L'interprétation par voie de doctrine est la seule dont il s'agisse ici. — Nature de l'attribution qui en est faite au conseil d'Etat.

282. — La demande d'interprétation doit se rattacher à un litige.

278. — Nous avons montré que l'art. 40 du réglement du 22 juillet 1806 ménageait un appel à l'empereur mieux informé, un recours direct aux particuliers dont les droits ou la propriété se trouvaient lésés par une décision émanée du conseil d'Etat. Cette garantie est éminemment générale, elle s'applique à tous les décrets rendus, le conseil d'Etat entendu, en matière autre que les matières contentieuses.

279. — Mais parmi les décrets auxquels elle est applicable, il en est qui statuent sur des questions pour lesquelles la loi a cru devoir exiger un examen contradictoire : je m'explique. Pour l'autorisation des usines sur les cours d'eau, pour les réglements d'eau et pour les concessions de mines, par exemple, les projets de décrets ne sont soumis au conseil d'Etat qu'à titre d'affaires d'administration ; et la loi, néanmoins, veut qu'il ne soit prononcé que sur le vu des pièces et observations produites par les parties intéressées. De là, un recours exceptionnel. Les intéressés qui n'ont pas comparu dans l'instruction, sont admis à se pourvoir contre les dispositions du décret qui leur fait grief, par voie d'opposition ou de tierce-opposition. Il semble rationnel que la réclamation, dans ce cas, soit portée devant l'autorité dont l'acte est attaqué ; ce n'est cependant pas ce qui a lieu. La jurisprudence, qui n'était ici éclairée par aucun texte, a assimilé ces sortes de réclamations à l'opposition et à la tierce-opposition réglées par les art. 29 et 37 du réglement de 1806 ; elle a posé en principe qu'elles s'introduiraient et se jugeraient comme questions du contentieux ; et il en résulte que les mêmes droits, suivant qu'ils ont été invoqués dans l'instruction

préalable au décret, ou qu'ils ne se produisent que sous l'imminence de son exécution, sont débattus et appréciés dans la forme administrative ou dans la forme juridique.

Nous reviendrons sur ces règles, pour les suivre dans leur application, lorsque nous traiterons des cours d'eau et des mines.

280. — L'interprétation des actes du chef de l'Etat est réservée au conseil d'Etat. Devant quelque autorité que se trouve engagé le litige qui en nécessite l'application, si le juge reconnaît la nécessité d'être préalablement fixé sur le sens d'une ordonnance royale ou d'un décret impérial, il doit surseoir et laisser aux parties le soin de se retirer devant l'empereur, en son conseil, pour faire déterminer le sens et la portée de l'acte reconnu obscur ou ambigu (1). (Voy. ord. 8 juillet 1840, duc d'Uzès).

281. — L'interprétation dont il s'agit ici n'est point celle qui a lieu par voie d'autorité, et à laquelle se rapporte la maxime : *ejusdem est interpretari cujus est condere legem*. Il est de l'essence de ce genre d'interprétation de se produire par la même voie et dans les mêmes formes que l'acte à l'égard duquel elle est reconnue nécessaire. On en a un exemple, en fait de lois, dans la loi du 19 mars 1817, interprétative de l'art. 115 du code de commerce. Elle a été rendue avec le concours des trois branches du pouvoir législatif; dans la forme ordinaire. De même, il arrive jour-

(1) C'est d'après ce principe qu'un conseil de préfecture, devant lequel on produit une décision du conseil d'Etat, doit s'abstenir de l'interpréter. Le conseil d'Etat donne seul l'interprétation de ses propres décisions. (Voy. décret 9 août 1851, Bénassy).

nellement, en matière d'établissement d'usines et de concessions de mines, qu'on sollicite administrativement un acte supplétif ou complémentaire du titre originaire.

L'interprétation, que le projet de loi de 1840 attribuait expressément au conseil d'Etat, et que lui réserve une jurisprudence aussi ancienne que positive, n'est autre que l'interprétation par voie de doctrine. C'est celle à laquelle suffit le raisonnement, et qu'on obtient par un examen attentif de la disposition à appliquer, considérée dans sa lettre et dans son esprit. Elle est, en principe, ainsi que l'exprime l'art. 4 du code pour les matières civiles, de l'office, non pas de l'auteur de la disposition, mais du juge chargé de l'appliquer. La loi de 1790, qui défend aux tribunaux de s'immiscer dans les fonctions de l'administration sous prétexte d'interpréter ses actes, suffisait, sans doute, pour interdire l'interprétation des ordonnances royales aux tribunaux ordinaires. Mais il ne s'ensuivait nullement qu'elle dût être réservée au conseil d'Etat. D'un autre côté, dans les questions du domaine des juridictions administratives, les règles générales de compétence voulaient que le juge du fond fût en droit de se livrer à l'interprétation doctrinale des ordonnances royales invoquées devant lui. On voit, par conséquent, que la compétence exclusive du conseil d'Etat à cet égard n'est fondée que sur une exception. Quel en peut être le motif? La jurisprudence indique clairement qu'il faut le faire dériver du danger de voir abuser du droit d'interprétation au préjudice de l'autorité souveraine ; car le droit d'interpréter paraît être, pour

elle, la conséquence du droit de réformer et d'annuler. (Voy. ord. 27 févr. 1840, Clara). Mais n'y a-t-il pas là une confusion entre l'interprétation par voie d'autorité, et l'interprétation par voie doctrinale ? La dernière, la seule qui appartienne au contentieux, n'est-elle pas soumise au contrôle du conseil d'Etat ? et cette garantie ne suffit-elle pas pour en prévenir les abus ?

Quoi qu'il en soit, la règle est certaine et s'étend non-seulement aux ordonnances royales et aux décrets impériaux, mais encore à tous les actes qui, sous d'autres dénominations en harmonie avec l'ancienne organisation, émanaient du gouvernement, ou des autorités souveraines qui le représentaient dans les provinces. (Voy. décr. 3 mai 1851, de Galiffet). On l'applique même aux actes émanés des souverains de pays ultérieurement compris dans le territoire français. (Voy. ord. 4 juill. 1840, héritiers Gerspach).

282. — Des exploitants de mines, prévenus de l'existence d'une demande en concession applicable à un canton voisin, se sont empressés de se pourvoir en interprétation de leur titre, pour faire déclarer que ce canton faisait partie du périmètre de leur concession et obtenir, ainsi, un acte juridique qui mît obstacle à une concession nouvelle. Mais leur requête a été rejetée sur le motif qu'ils ne produisaient aucune décision par suite de laquelle il y eût lieu de procéder à l'interprétation. (Voy. ord. 3 mai 1839, Teissier). On a là une conséquence du principe que l'interprétation par la voie contentieuse n'est que de l'office du juge. Les tribunaux ne sont institués que pour statuer sur des contestations engagées ; il ne

leur appartient point de donner la déclaration du sens d'un acte en l'absence d'un litige ; leur devoir, en matière d'interprétation, est d'exiger, s'ils ne sont point eux-mêmes saisis, que sa nécessité résulte d'une décision de l'autorité appelée à faire application de l'acte. (Voy. ord. 17 juin 1835, de Bouillé ; 8 juillet 1840, duc d'Uzès ; 1er mars 1851, Dambrin). La décision interprétative ne constitue, d'ailleurs, qu'une décision juridique ; son effet ne va point au-delà du litige et n'a aucun des caractères d'une disposition générale et réglementaire. (Voy. décr. 8 mars 1851, comp. Usquin).

§ 7. — *Affaires soumises au conseil d'Etat directement.*

283. — Attribution de ce genre relativement à l'administration de la banque de France.

283. — Il n'est point impossible que le conseil d'Etat soit appelé à connaître de certaines causes en premier et en dernier ressort.

La loi du 22 avril 1806 offre l'exemple d'une attribution de ce genre. « Le conseil d'Etat, dit l'art. 21, « connaîtra, sur les rapports du ministre des finances, « des infractions aux lois et réglements qui régissent « la banque, et des contestations relatives à sa police « et administration intérieure.

« Le conseil d'Etat prononcera, de même, définitivement et sans recours, entre la banque et les « membres de son conseil général, ses agents ou employés, toute condamnation civile, y compris les « dommages et intérêts, et même soit la destitution, « soit la cessation de fonctions.

« Toutes autres questions seront portées aux tri-
« bunaux qui doivent en connaître. »

Art. 2. — Formes de procéder.

§ 1. — *Organisation du conseil d'Etat délibérant au contentieux.*

284. — Section du contentieux. — Son organisation.
285. — Nombre exigé pour les délibérations.
286. — Nomination du rapporteur ; ses fonctions.
287. — Rapport.
288. — Désignation du commissaire du gouvernement.
289. — Assemblée du conseil d'Etat pour le contentieux.
290. — Rôle dressé pour chaque séance.
291. — Communication aux avocats des questions posées par le rapport fait au nom de la section.
292. — Débat public.
293. — Du rôle attribué à la section du contentieux.
294. — Du concours des membres adjoints à la section pour composer l'assemblée.
295. — Police de l'audience.
296. — Dispositions prescrites à peine de nullité.
297. — Délibération.
298. — De l'autorité et de la force de la délibération prise par le conseil.
299. — Des affaires qu'on peut se dispenser de porter à la séance publique.
300. — Mention, dans les décrets, de l'intervention du conseil d'Etat.
301. — Lecture des décisions.
302. — Expéditions.

284. — Indépendamment des sections administratives dont nous avons fait connaître l'existence, une section spéciale, sous le nom de *section du contentieux*, est chargée de diriger l'instruction écrite et de préparer le rapport de toutes les affaires contentieuses.

Le président de la section est nommé par l'empereur. Elle est composée de six conseillers d'Etat, y compris le président, de sept maîtres des requêtes et de cinq auditeurs. (Voy. décr. 25 janv. 1852, art. 17; 28 janv. 1852, art. 1er) (1).

Trois maîtres des requêtes sont, en outre, désignés par l'empereur pour remplir, au contentieux, les fonctions de commissaires du gouvernement. Ils assistent aux délibérations de la section du contentieux. (Voy. décr. 25 janv. 1852, art. 17 et 18).

285. — La section ne peut délibérer si quatre, au moins, de ses membres, ayant voix délibérative, dont trois conseillers d'Etat, ne sont présents. Les maîtres des requêtes ont voix consultative dans toutes les affaires et voix délibérative dans celles dont ils sont rapporteurs. Les auditeurs ont voix consultative dans les affaires dont ils font le rapport. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 6, et 25 janv. 1852, art. 17).

(1) Le décret organique, dont les dispositions ont été, pour la plupart, empruntées à la loi de 1845, ne désignait pas le nombre de maîtres des requêtes et d'auditeurs à attacher à la section du contentieux. Un réglement spécial devait déterminer l'ordre intérieur des travaux du conseil, la répartition des affaires entre les sections, et la répartition et le roulement des membres du conseil entre les sections.

Le 28 janvier 1852, un premier décret a fixé la composition des sections et a donné sept maîtres des requêtes et cinq auditeurs à la section du contentieux.

Le 30 janvier, un second décret a eu pour objet de régler l'ordre intérieur du conseil d'Etat, et n'a rien dit touchant la composition des sections.

Nous avons cru devoir suivre les indications fournies par le décret précédent du 28.

286. — Nous avons retracé plus haut les règles d'ordre intérieur pour le travail des sections en général. La marche des affaires devant la section du contentieux ne donnera lieu qu'à de courtes observations.

Dès l'arrivée de l'affaire et après son inscription au secrétariat de la section, le président de la section, si le président du conseil d'Etat lui-même ne s'en réserve pas la disposition, désigne l'un des conseillers, maîtres des requêtes ou auditeurs qui font partie de la section, pour remplir les fonctions de rapporteur. (Voy. décr. 30 janv. 1852. art. 1).

Le rapporteur rend compte de la procédure, dans ses phases diverses, à la section, il l'entretient des justifications et explications dont le besoin se fait sentir pour éclairer la religion du conseil et appelle son attention sur toutes les mesures que l'instruction peut comporter. Après la décision de la section, il prépare la correspondance et remet son travail au secrétaire de la section, chargé de faire expédier. (Voy. *ibid.*, art. 3).

La correspondance avec les ministres est signée par le président de la section, qui signe également les actes d'instruction et les *soit communiqué* aux parties. (Voy. *ibid*).

287. — Lorsque l'affaire est en état, le rapporteur fait son rapport à la section et elle se livre à un examen qui, pour ne devoir être que préalable, n'en est pas moins approfondi, et délibère un projet de décision. (Voy. *ibid*).

Tous les rapports au contentieux sont faits par écrit et se terminent par l'indication, sous forme de

questions, des points à examiner et à résoudre par le conseil. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 19).

288. — L'affaire examinée et le projet de décision arrêté dans le sein de la section, il reste à soumettre l'affaire à l'assemblée du conseil d'Etat délibérant au contentieux, et le premier soin du président est de désigner le commissaire qui sera chargé de donner ses conclusions (1).

289. — L'assemblée du conseil d'Etat délibérant au contentieux se compose : 1° Des membres de la section du contentieux ; 2° de dix conseillers d'Etat désignés par l'empereur, pris en nombre égal dans chacune des autres sections et renouvelés par moitié tous les deux ans.

Elle ne peut délibérer si onze membres, au moins, ayant voix délibérative ne sont présents. Et, en cas de recours contre une décision ministérielle, rendue après délibération de la section attachée au ministère, les membres du conseil d'Etat qui ont pris part à la délibération de cette section, ne peuvent participer à la délibération sur le recours. (Voy. décr. 25 janv. 1852, art. 22 et 23).

290. — Le rôle de chaque séance publique est proposé par le commissaire du gouvernement, chargé de porter la parole à la séance, et arrêté par le président. Ce rôle, imprimé et contenant sur chaque affaire une notice sommaire rédigée par le rapporteur, est dis-

(1) Dans l'usage, les maîtres des requêtes désignés pour remplir les fonctions de commissaires du gouvernement assistent tour à tour aux délibérations de la section du contentieux, et chacun est chargé de porter la parole dans les affaires à l'examen desquelles il a assisté.

tribué, quatre jours au moins avant la séance, à tous les conseillers d'Etat de *service au conseil délibérant au contentieux*, ainsi qu'aux maîtres des requêtes et auditeurs de la section du contentieux. Il est également adressé, par les soins du secrétariat, aux avocats dont les affaires doivent être appelées. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 17).

291. — Les avocats peuvent, en outre, prendre communication, mais sans déplacement, des questions posées par les rapporteurs, quatre jours avant la séance. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 19).

292. — L'affaire s'engage en séance publique de l'assemblée du conseil d'Etat délibérant au contentieux, par la lecture du rapport fait au nom de la section. Après le rapport, les avocats des parties sont admis à présenter des *observations* orales. Le commissaire du gouvernement donne ensuite ses conclusions et le président déclare qu'il en sera délibéré. La délibération n'est point publique, elle s'ouvre, après la clôture de la séance publique, pour toutes les affaires débattues dans le cours de la séance ; et, dans chaque affaire, elle a pour texte et pour base le projet proposé par la section. (Voy. décr. 25 janv. 1852, art. 19 et 24).

293. — Arrêtons-nous ici pour apprécier le rôle réservé à la section du contentieux.

Au premier coup-d'œil, on a peine à se rendre compte de la mission attribuée à la section du contentieux. Comment concilier avec le principe de la publicité de l'audience et avec la garantie du débat oral, l'examen et la délibération préalables par un démembrement du conseil, par un véritable tribunal

particulier, qui vient ensuite, armé d'une autorité d'autant plus grande qu'il est composé d'hommes versés, par une pratique journalière et exclusive, dans les affaires contentieuses, siéger dans l'assemblée appelée à prononcer définitivement, avec une délibération arrêtée, avec un projet de décision tout préparé ? Oui, sans contredit, c'est là une institution étrange en ce sens qu'elle contrarie, qu'elle heurte toutes les idées communes en matière de juridiction. Mais allons au fond des choses.

Les affaires qui tombent dans le domaine du contentieux, ne perdent pas leur caractère d'affaires d'administration ; ce n'est que le plus petit nombre qui comporte une discussion orale bien complète. Les contestations en matière de travaux publics, de marchés de fournitures, tout ce qui est liquidation et réglement de comptes doit être assimilé aux affaires de nature à être jugées sur rapport, en matière civile. La plaidoirie devant le conseil d'Etat, on ne doit pas le perdre de vue, n'est qu'un moyen auxiliaire ; des *observations*, de simples observations, voilà ce que les avocats sont autorisés à fournir, à la séance publique. La garantie, la véritable garantie est dans la production des pièces et des explications en forme de requêtes et mémoires destinés à éclairer la religion du conseil ; et ce que la loi devait aux justiciables c'était d'assurer l'examen, l'étude approfondie de ces pièces et mémoires.

L'attitude que prend l'administration, la marche économique et rapide qu'elle suit dans les litiges soumis au conseil commandait, d'ailleurs, de donner une attention toute particulière à l'instruction. L'admi-

nistration procède, le plus souvent, sans ministère d'avocat, et il lui est dû avertissement des moyens qui lui sont opposés et indication des justifications à faire pour sa défense. Et qu'on ne suppose pas qu'il suffirait du conseiller rapporteur pour satisfaire à ce double intérêt, l'étude des pièces et mémoires et la direction à imprimer à l'instruction ; ce serait perdre de vue la composition du conseil d'Etat et la mission de la juridiction contentieuse.

Le conseil d'Etat est composé d'hommes versés dans la pratique des affaires administratives. Chacun d'eux se recommande par de profondes connaissances et une haute expérience, mais chacun d'eux appartient à une spécialité, celle du ministère auquel il est particulièrement attaché, il représente cette spécialité dans le sein de l'assemblée, et c'est précisément comme réunion d'hommes éminemment spéciaux que vaut le conseil, en tant que conseil d'administration. Mais ce qui fait le mérite et la force du conseil d'Etat délibérant en matière administrative n'offre pas, à beaucoup près, les mêmes avantages pour l'exercice de la juridiction. Abandonnez l'examen et la solution du contentieux à une assemblée dont les membres seront pris dans les diverses branches de l'administration, qui arriveront avec des connaissances, des idées différentes et qui délibéreront sans lien commun, et vous n'obtiendrez jamais cette fixité de principes, cette unité de vues et cet esprit de suite à défaut desquels il n'est point de jurisprudence. Dans le sein du conseil d'Etat délibérant au contentieux, il est indispensable d'avoir un certain nombre de membres, dont la fonction soit d'envisager le côté juridique dans

toutes les affaires, et qui se fassent les gardiens des principes et les dépositaires des traditions. Ce rôle a été celui de la section du contentieux, et on lui doit les plus remarquables et les plus heureux progrès dans la distribution de la justice administrative. Elle a posé des principes, elle a constitué des doctrines, et elle a donné à l'administration un corps de droit.

294. — Nous ne méconnaîtrons cependant pas l'utilité du concours des membres adjoints à la section, pour composer l'assemblée du conseil délibérant au contentieux, et la garantie qui résulte de la faculté pour les avocats de présenter des observations orales. Le débat public offre aux conseillers dont l'opinion a été écartée par la majorité dans la section, la ressource de reprendre la discussion et d'en appeler à l'appréciation des membres adjoints. A un point de vue plus élevé, ces membres, empruntés pour un temps limité aux sections vouées à l'expédition des affaires, apportent et conservent l'esprit d'administration dans la sphère de la juridiction, et s'imprègnent eux-mêmes de notions juridiques qu'ils font pénétrer et propagent dans l'exercice de l'autorité administrative ; ils sont comme le lien entre le contentieux et l'administratif, et c'est sous leur influence que se forment et se développent la régularité et la légalité qui caractérisent, à un si haut degré, l'action de l'administration en France.

295. — La police de l'audience est confiée au président et il est armé pour cet objet des mêmes pouvoirs que les présidents des tribunaux civils. L'art. 19 du décret du 30 janvier 1852 déclare, en effet, que les

dispositions des art. 88 et suivants du Code de procédure civile sont applicables à la tenue des séances publiques du conseil d'Etat.

296. — Le procès-verbal des séances mentionne l'accomplissement des dispositions des art. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 et 24 du décret organique du 25 janvier 1852. (Voy. *suprà*, nos 289, 290 et 291). Dans le cas où ces dispositions n'ont pas été observées, le décret qui intervient peut être l'objet d'un recours en révision, lequel est introduit dans les formes de l'art. 33 du réglement du 22 juillet 1806. (Voy. décr. 30 janvier 1852, art. 20).

297. — L'art. 24 du décret organique du 26 janvier, après avoir dit que la délibération n'est pas publique, ajoute : « Le projet de décret est transcrit sur le « procès-verbal des délibérations, qui fait mention « des noms des membres présents ayant délibéré. « L'expédition du projet est signée par le président « de la section du contentieux, et remise par le vice- « président (aujourd'hui le président) du conseil « d'Etat au président de la république (à l'empereur). « Le décret qui intervient est contre-signé par le « garde des sceaux, ministre de la justice (1). *Si ce « décret n'est pas conforme au projet proposé par le conseil « d'Etat*, il est inséré au *Moniteur* et au *Bulletin des « lois*. Dans tous les cas, le décret est lu en séance « publique. »

298. — Dans l'esprit des décrets qui l'ont recon-

(1) Tous les décrets délibérés dans une même séance sont expédiés à la suite les uns des autres, et c'est au bas de l'expédition commune que sont apposées les signatures.

stitué, le conseil d'Etat délibérant au contentieux ne peut être considéré que comme faisant office de juge. Les précautions prises pour entourer sa délibération de toutes les garanties désirables, la publicité, les plaidoiries, l'intervention du ministère public, les recours même en nullité de la décision, tout établit que le conseil d'Etat, en matière contentieuse, exerce une véritable juridiction.

Le principe n'est pas nouveau, le législateur de 1852 l'a trouvé dans la loi du 19 juillet 1845, dont il a reproduit, presque textuellement, les dispositions. Mais la loi de 1845 n'avait pas entendu faire de ce principe un principe absolu. En même temps qu'elle reconnaissait que le réglement du contentieux administratif était affaire de justice, et qu'elle s'étudiait à donner des garanties d'ordre juridique aux droits privés dans l'organisation de la justice administrative, elle condamnait le système qui voulait la création d'un tribunal administratif indépendant et souverain, et elle proclamait que la justice administrative n'était pas susceptible de délégation et qu'il était de toute nécessité de laisser au gouvernement la souveraineté de la décision pour les affaires contentieuses, comme pour tous les actes de l'administration. Et elle a, en effet, inscrit dans son art. 24, le droit pour le gouvernement non-seulement de refuser son homologation à la délibération du conseil d'Etat, mais de statuer contrairement à son avis (1).

(1) Cet article 24 est conçu ainsi :
« La délibération n'est pas publique.
« L'avis du conseil d'Etat est transcrit sur le procès-verbal des

Ce droit est également écrit dans l'art. 24 du décret du 25 janvier 1852 que nous venons de rapporter ; mais n'oublions pas de faire remarquer qu'en fait, il est presque sans exemple que la décision définitive ne soit pas conforme au projet proposé par le conseil d'Etat, et qu'en principe, le droit suprême réservé au gouvernement ne doit s'exercer que dans des circonstances tout-à-fait exceptionnelles, à titre de mesure politique. Le décret implique, aussi bien que la loi de 1845, l'idée que la responsabilité du gouvernement est en jeu dès qu'il prend, en matière contentieuse, une décision contraire à l'avis du conseil d'Etat : l'insertion au *Moniteur* et au *Bulletin des lois* n'est exigée qu'à l'effet de l'amener à déclarer plus nettement et plus ouvertement sa responsabilité (1).

« délibérations, lequel fait mention des membres présents et ayant « délibéré.

« L'ordonnance qui intervient est contre-signée par le garde « des sceaux.

« *Si l'ordonnance n'est pas conforme à l'avis du conseil d'Etat,* « elle ne peut être rendue que de l'avis du conseil des ministres ; « elle est motivée et doit être insérée au *Moniteur* et au *Bulletin* « *des lois*. »

(1) Ces dispositions prévoient le cas où une décision est indispensable, où le gouvernement, qu'il adopte ou repousse l'avis du conseil d'Etat, est obligé de statuer.

Mais la garantie qu'elles consacrent n'est pas susceptible de s'appliquer au simple refus d'homologation. Supposons que, dans une question contentieuse débattue en conseil d'Etat, le gouvernement se refuse à signer la décision proposée par le conseil, le litige restera sans solution et la partie qui souffrira d'une inertie qui aura, vis-à-vis d'elle, tous les caractères d'un déni de justice, sera sans moyens pour la vaincre !

299. — J'ai supposé, pour plus de simplicité et de clarté, dans l'exposé des règles que j'avais à faire connaître, que toutes les affaires contentieuses devaient être portées à la séance publique. Le moment est venu d'indiquer une distinction consacrée par l'art. 21 du décret. « Les affaires pour lesquelles il n'y « a point eu constitution d'avocat ne sont, aux termes « de cet article, portées en séance publique que si ce « renvoi est demandé par l'un des conseillers d'Etat « de la section ou par le commissaire du gouverne- « ment, auquel elles sont préalablement commu- « niquées, et qui donne ses conclusions. »

Ainsi, l'affaire dans laquelle il n'y a pas constitution d'avocat est distribuée, comme les autres, à un rapporteur; mais, le rapport fait et déposé par le membre de la section qui en a été chargé, le dossier est envoyé au commissaire du gouvernement, qui est appelé à donner ses conclusions. Lorsque le commissaire du gouvernement est prêt, l'affaire est soumise à la section, le rapporteur donne lecture de son rapport et,

On en a deux exemples. Sous la monarchie de 1830, l'intendant de la liste civile détermina le roi à refuser l'homologation à une décision du conseil d'Etat, qui reconnaissait au ministre des finances le droit d'intervenir à titre de représentant de l'Etat, pour la nue propriété, dans les instances relatives aux biens du domaine de la liste civile. Au moment où j'écris, un projet de décret arrêté en 1852, par le conseil d'Etat, sur une action en répétition d'arrérages de traitement, intentée par des magistrats révoqués ou suspendus par le gouvernement provisoire et réintégrés depuis, attend encore la signature de l'empereur! Le procès-verbal des séances, pour ces deux affaires, contient les projets délibérés par le conseil d'Etat, mais ils n'ont pas été adoptés par le chef de l'Etat. (Note de la 2e édition).

à défaut de demande de renvoi à la séance publique, soit par le commissaire du gouvernement, soit par l'un des conseillers d'Etat de la section, le projet de décret à soumettre à l'empereur est arrêté par la section.

On a voulu protéger le conseil d'Etat contre le débordement des réclamations dans les matières pour lesquelles la procédure se fait sans frais. Le danger était de compromettre l'unité et la fixité de la jurisprudence ; mais on a pensé que dès qu'il suffirait de la demande d'un conseiller ou du commissaire du gouvernement pour entraîner le renvoi à l'assemblée générale, tout ce qui ferait difficulté serait examiné en séance publique.

300. — Les décrets rendus après délibération du conseil d'Etat délibérant au contentieux portent les mentions suivantes : *sur le rapport de la section du contentieux ; le conseil d'Etat entendu*. La première mention figure en tête, viennent ensuite le visa des pièces de l'instance et les considérants. La mention le *conseil d'Etat entendu* précède immédiatement le dispositif du décret. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 21).

Les décrets rendus après délibération de la section du contentieux portent simplement : *La section du contentieux entendue*. (Voy. décr. 30 janv. 1852, art. 21).

301. — Au commencement de chaque séance, le secrétaire lit les décrets délibérés dans les séances précédentes et approuvés par l'empereur. Ils sont déposés au secrétariat de la section où les avocats et les parties sont admis à en prendre communication, sans déplacement. (Voy. *ibid.*)

302. — Les expéditions sont signées par le secré-

taire général et délivrées aux personnes qui ont qualité pour les réclamer. (Voy. *ibid.*, art. 23).

La première expédition, dans les affaires où il y a eu constitution d'avocat, n'est délivrée qu'à l'avocat qui a représenté la partie. Cette règle, anciennement arrêtée par le président du conseil d'Etat, est de tradition au greffe du secrétariat.

Nous avons fait connaître l'organisation du tribunal; il nous reste maintenant à expocer les règles de procédure proprement dites ; elles sont écrites dans un décret spécial du 22 juillet 1806, dont nous avons à commenter toutes les dispositions.

§ 2. — *Règles de procédure*

321. — Sanction de la fixation du délai pour comparaître.
322. — Significations d'avocat à avocat.
323. — Du nombre de requêtes et mémoires autorisés.
324. — Du cas où de plusieurs défendeurs un seul comparait.
325. — Du déplacement des pièces pour la prise en communication.
326. — Délai du recours.
327. — Computation pour le délai du recours.
328. — L'insertion au *Bulletin des lois* vaut notification.
329. — Le délai court contre l'auteur de la signification.
330. — La signification, à la requête d'une des parties qui ont obtenu l'arrêté, fait courir le délai en faveur de toutes.
331. — De la nécessité d'une notification pour faire courir le délai.
332. — La notification ne peut-elle, dans ces instances, être faite que par huissier ?
333. — Du recours incident. — Il est recevable en tout état de cause.
334. — La recevabilité du recours incident est subordonnée à celle du recours principal.
335. — Suspension du délai du recours. — Décès de la partie adverse.
336. — Provocation d'une décision nouvelle, afin d'échapper à la déchéance.
337. — Acquiescement.
338. — De la durée du droit d'appel à défaut de toute notification.
339. — La déchéance est d'ordre public.
340. — Signification de l'ordonnance de *soit communiqué*.
341. — Il ne peut être suppléé à cette signification.
342. — La signification doit comprendre le mémoire annoncé dans la requête provisoire.
343. — Délai pour les parties qui demeurent hors de la France continentale. — Algérie.
344. — Colonies. — Délai et formes du recours.
345. — Vérification de faits ou d'écritures.
346. — Mesures d'instruction à la disposition de la section du contentieux.
347. — Formules.
348. — Détermination de délai pour les cas où il n'y en a pas de fixé.

349. — Instances engagées par les ministres.— De la notification.
350. — La signification n'est valable qu'autant qu'elle a été faite à un fonctionnaire ayant qualité.
351. — Le désistement et l'acquiescement ne peuvent émaner que du ministre.
352. — Recours dans l'intérêt de la loi.
353. — Recours formés par les ministres. — Procédure.
354. — Recours formés par les particuliers contre l'Etat.
355. — Des demandes incidentes.
356. — De l'inscription de faux.
357. — De l'intervention. — Application de la règle que l'intérêt est la mesure de l'action.
358. — L'intervention implique un droit personnel à l'intervenant.
359. — Créanciers. — Sous-traitant. — Sous-acquéreur.
360. — Des reprises d'instance.
361. — Révocation d'avocat.
362. — Du désaveu.
363. — La remise des pièces vaut pouvoir pour l'avocat.
364. — De la récusation et de l'incompatibilité.
365. — De la péremption.
366. — Le serment décisoire peut-il être déféré devant la juridiction administrative ?
367. — Du désistement. — Il doit être pur et simple.
368. — Forme du désistement.
369. — Des décisions du conseil d'Etat. — Formes des décisions.
370. — Signification préalable à l'exécution.
371. — De l'opposition aux décisions rendues par défaut.
372. — L'opposition n'est pas suspensive. — Délai. — Forme de l'opposition.
373. — Instruction et jugement de l'opposition.
374. — Il n'y a pas lieu à jugement de *défaut profit joint*.
375. — Du recours contre les décisions contradictoires.
376. — Requête civile.
377. — Demande en révision.
378. — Pénalités contre les avocats.
379. — Délai pour le recours en révision.
380. — Instruction des recours contre les décisions contradictoires.
381. — De la tierce-opposition.

303. — Le décret du 22 juillet 1806, contenant réglement sur les affaires contentieuses portées au conseil d'Etat, est divisé en quatre titres.

Le titre premier traite *de l'introduction et de l'instruction des instances* et renferme deux sections, dont la première est consacrée *aux instances introduites au conseil d'Etat, à la requête des parties*.

Etudions séparément chaque article.

304. —Art. 1er. « Le recours des parties au conseil « d'Etat, en matière contentieuse, sera formé par re- « quête signée d'un avocat au conseil, elle contiendra « l'exposé sommaire des faits et des moyens, les con- « clusions, les noms et demeures des parties, l'énon- « ciation des pièces dont on entend se servir, et qui « y seront jointes. »

Le gouvernement seul, avec les administrations qui

en dépendent, est dispensé de recourir au ministère des avocats au conseil. Ni les communes, ni les départements, ni les établissements publics n'ont la faculté de se présenter eux-mêmes. C'est vainement qu'ils chercheraient à prendre le ministre pour intermédiaire. Le conseil ne peut être saisi à leur égard que par une requête signée d'un avocat au conseil. On déclare qu'il n'y a pas lieu de statuer sur toute demande introduite autrement (Voy. ordonn. 18 décembre 1839, ville de Caen ; 20 août 1847, Vinay) ; et il en résulte qu'elle est sans aucun effet légal et que, quant au délai, par exemple, elle ne saurait mettre obstacle à la déchéance qu'entraîne son expiration.

305. — La règle n'est point faite, non plus que toutes celles que nous avons à exposer, pour les affaires qui suivent la voie administrative. Elle souffre, d'ailleurs, exception dans certaines matières contentieuses.

Le recours contre les arrêtés statuant sur des réclamations en matière de contributions directes peut être formé par l'intermédiaire des préfets, et le conseil d'Etat étend l'exception à toutes les perceptions à faire sur rôle de répartition rendu exécutoire par le préfet ; par exemple, à celles qui ont lieu pour le curage des cours d'eau et pour les travaux dont l'exécution est confiée à des syndicats.

En matière d'élections municipales et départementales, le ministère d'avocat est également facultatif. Enfin, la même dispense est accordée aux réclamations en matière d'expropriation forcée pour cause d'utilité publique, en Algérie. M. de Cormenin, dans

un passage destiné à établir que l'exemption des frais perçus par le fisc devrait être accordée par la loi dans les affaires dont l'intérêt pécuniaire, est, d'ordinaire, fort modique, et que cette exception ne devrait point entraîner l'affranchissement du ministère d'avocat, signale l'utilité de ce ministère : « C'est là, dit-il, une « garantie contre les recours absurdes et dénués de « tout fondement à laquelle nous pensons qu'il ne « faudrait pas renoncer ; la comparaison de ce qui se « passe, en matière de garde nationale et en matière « de contributions directes et d'élections municipales, « suffirait pour établir la nécessité de cette garantie, « et l'expérience nous a d'ailleurs appris qu'il ne se « trouvait pas un avocat aux conseils qui refusât de « prêter gratuitement son ministère aux parties vic- « times d'une injustice ou d'une erreur. » (Voy. t. I, p. 45.)

306. — Dans le cas où il est loisible aux parties d'agir sans le secours d'un avocat, la requête doit être signée par elles personnellement. (Voy. ordonnance 5 mars 1841, Leroy.) Les officiers ministériels qui ont qualité devant les tribunaux ordinaires ne sauraient invoquer le même privilége devant le conseil d'Etat. (Voy. ord. 2 septembre 1840, Montal.) Que si les parties ne savent point signer, elles pourront, sans doute, recourir à un notaire pour faire conférer à leur requête le caractère de l'authenticité. Je vais même jusqu'à croire que le conseil admettrait également une requête à l'égard de laquelle le maire aurait suppléé le notaire, et certifié, en présence de témoins, que la réclamation est dressée à la demande de la partie et qu'elle ne sait signer. La loi n'ayant

point déterminé les formes dans lesquelles doivent être passés les actes administratifs et attribuant, néanmoins, aux maires, sous-préfets et préfets, le pouvoir de rendre authentiques les contrats de bail, vente et échange qu'ils reçoivent, on est autorisé à supposer que son intention a été de les appeler à remplir l'office de notaires dans la sphère administrative. M. le ministre de l'intérieur, de concert avec celui des finances, n'a point raisonné autrement pour régler le mode de procédure en matière d'expropriation forcée, lorsque le vendeur ne sait pas signer. A l'instar de ce qui se passe pour les actes notariés, le maire, le sous-préfet ou le préfet qui dresse l'acte, constate que le vendeur ne sait pas signer, en présence de deux témoins. Les témoins peuvent même être remplacés par un conseiller de préfecture pour les actes des préfets, et par l'adjoint pour ceux des maires. (Voy. instruction du 26 septembre 1840, sur l'art. 56 de la loi du 7 juillet 1833.)

307. — L'affranchissement du ministère d'avocat n'emporte point la dispense des droits de timbre, de greffe et d'enregistrement, ni réciproquement. Il faut, par conséquent, mentionner spécialement les exceptipns faites par la loi au paiement de ces droits et s'en tenir rigoureusement, sur ce point, à ses dispositions littérales. Si le recours en matière de contributions directes est formé par l'intermédiaire des préfets, on ne perçoit ni droits de greffe ni droits d'enregistrement; le timbre des requêtes est seul exigé, et encore n'est-il exigé que ponr les réclamations dirigées contre des cotes supérieures à 30 francs. (Voy. chap. des contributions.) Il importe d'ailleurs,

de faire observer qu'un avocat peut ensuite se présenter, sans que cet avantage soit compromis ; il est définitivement acquis par le fait de l'introduction de l'instance sans son ministère. Les parties n'ont à acquitter, en matière d'élections municipales et départementales, aucun droit d'enregistrement, de timbre, ni de greffe. Il en est de même pour l'expropriation en Algérie. (Voy. ord. 1er octobre 1844, art. 76.)

308. — Il n'est point sans exemple que des recours en matière de contributions aient été formés sur papier non timbré. Les préfets n'ont pas le droit de se refuser à transmettre les requêtes entachées de cette irrégularité ; ce serait excéder le rôle d'intermédiaires. On a, d'ailleurs, jugé qu'aux termes du réglement de 1806, l'omission du timbre ne constituait pas une fin de non-recevoir. (Voy. ordonnance 18 mars 1841, Comp. concession. des canaux de Cette et des étangs.) Toutefois, l'omission doit être réparée dans le cours de l'instance ; car il est défendu aux juges de prononcer aucun jugement en vertu d'un acte non écrit sur papier timbré. (Voy. loi 13 brum. an VII, art. 24 et 25.)

309. — Alors même que la question à juger est identique, le recours collectif par une seule requête n'est possible qu'autant que l'intérêt engagé est commun à plusieurs, et qu'ils n'ont à attaquer que la même décision. (Voy. ord. 29 décembre 1840, veuve Hervé ; 26 novembre 1841, Moret et consorts). Le conseil d'Etat se montre sévère à cet égard ; il décide, par exemple, que les riverains qui réclament contre la répartition de dépenses à leur charge et ont à contribuer pour des sommes différentes, sont tenus d'agir

par actions distinctes. Mais il est précieux à remarquer que le pourvoi collectif, formé en temps utile, détourne la fin de non-recevoir qu'on opposerait aux recours individuels ultérieurement introduits : il conserve le droit. (Voy. ord. 4 juin 1823, Cheppe). Dans l'usage, le rapporteur, après avoir pris l'avis de la section du contentieux, prévient officieusement l'avocat de la nécessité de requêtes individuelles, et ce n'est qu'à défaut de régularisation de la procédure que l'instruction se poursuit et que le recours est rejeté comme non-recevable à l'égard de *toutes* les parties comprises dans la requête.

310. — Le réglement laisse supposer que la même requête renferme l'exposé des faits et des moyens et les conclusions. Nous devons même dire que l'auteur des *Questions de droit administratif* ne fait nul doute de s'élever, dans l'intérêt de la prompte expédition des affaires, contre l'admission des requêtes sommaires ou provisoires. (Voy. t. 1, p. 47). Cependant, pour ceux qui n'ignorent point qu'il est dans la nature des choses que les réflexions et les hésitations absorbent la plus grande partie du délai accordé pour former le recours ; que la recherche et la réunion des pièces, pour peu que les parties se trouvent éloignées du lieu d'où est partie la décision, n'est pas sans entraîner quelque temps, et qu'enfin la rédaction d'une requête définitive nécessite, le plus ordinairement, une correspondance pour demander et obtenir des renseignements, l'impossibilité de s'en tenir rigoureusement à la lettre de la loi est frappante. Il est passé en maxime de droit commun devant le conseil d'Etat, aussi bien que devant la cour de cassation, que l'instance s'in-

troduit valablement par le dépôt d'une requête provisoire. Elle ne renferme ni faits, ni moyens ; mais elle doit exprimer les conclusions indiquant l'objet du recours et mentionner exactement la décision attaquée et les demeures des parties. La mention des noms est surtout essentielle ; car il n'y a de recours formé qu'au profit des parties dénommées. Il faut se tenir en garde contre l'expression de *consorts* assez fréquemment usitée dans les actes juridiques *brevitatis causâ*. On admet bien qu'elle suffit à la validité du recours dans le cas où la portée en est déterminée par l'adjonction du nom d'un auteur commun, si l'on a dit, par exemple, les *consorts Charbonel*. (Décr. 21 juillet 1858, Charbonel). Mais elle serait impuissante à conserver les droits des intéressés si on l'employait seule pour désigner une série de réclamants n'ayant entre eux d'autre lien que celui d'une situation commune, comme seraient des habitants ou propriétaires portés au rôle d'une taxe. (Ord. 1er août 1834, Mazet).

On ne voit pas que les noms et demeure du défendeur soient formellement exigés. C'est que l'ordonnance à l'effet d'autoriser la communication du recours aux parties intéressées à le combattre, les désigne elle-même. Il y a là pour le demandeur l'avantage d'être dispensé d'une indication souvent assez difficile à faire, en raison de la multiplicité et de la distribution parfois compliquée des services d'administration.

311. — La décision attaquée est habituellement la seule pièce jointe à la requête. La production en est obligée. (Voy. décr. 24 mai 1851, Dadant).

Ce principe doit, toutefois, se concilier avec la disposition spéciale du décret du 2 novembre 1864, qui

astreint les ministres à délivrer aux parties intéressées qui le demandent un récépissé, constatant la date de la réception et de l'enregistrement au ministère, de leur réclamation, et qui ajoute qu'après l'expiration d'un délai de quatre mois à dater de la réception de la réclamation au ministère, s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le conseil d'Etat. La décision est suppléée dans ce cas, par le récépissé du ministre.

Le conseil d'Etat se montre, d'ailleurs, animé de l'esprit qui a dicté le décret de 1864 dans l'appréciation de la situation que peut faire aux parties le silence de l'administration devant les autorités autres que les ministres. C'est ainsi qu'il a admis un recours sur la production de l'exploit portant signification d'une demande au préfet, et qu'il lui a paru que cet acte suffisait pour établir un refus de statuer impliquant rejet de la réclamation, et qu'il y avait lieu d'examiner le recours. (Décr. 28 janvier 1864, Anglade). « Nous n'avons pas, a dit le commissaire du « gouvernement, l'intention de critiquer l'expédient « auquel le sieur Anglade a eu recours pour s'ouvrir « les portes du conseil d'Etat. Les autorités admi« nistratives doivent répondre aux réclamations dont « elles sont saisies. Les intéressés ont droit à une « solution, qu'elle soit favorable ou contraire à leurs « prétentions ; l'incertitude est pour eux et pour la « marche générale des affaires une cause de trouble « et de malaise, et, d'ailleurs, il ne saurait appar« tenir à une autorité inférieure de mettre obstacle, « par son silence, à l'exercice des droits de recours

« que la loi ouvre aux parties devant l'autorité su-
« périeure et, spécialement, devant l'empereur en
« son conseil d'Etat. Le recours du sieur Anglade
« doit donc être examiné devant vous. »

312. — Pour parer aux lenteurs que pourraient entraîner les requêtes sommaires, la section chargée, ainsi qu'on l'a vu, de pourvoir à l'instruction des affaires, n'accorde, peu de jours après le dépôt, qu'un délai de quinzaine pour produire la requête ampliative. L'avocat en est prévenu par une lettre du secrétaire de la section du contentieux; mais la bienveillance qui préside aux rapports du conseil avec le barreau fait que la fixation de ce délai n'est, en réalité, qu'une mesure comminatoire. Le conseil laisse expirer un assez long temps avant de rejeter le recours pour défaut de mémoire ampliatif. (Voy. ord. 5 mars 1841, Briois; 30 juin 1841, Granges; décr. 8 mars 1851, de Praslin).

Ce dernier mémoire est consacré à l'exposé des faits et des moyens; les parties en profitent aussi, bien souvent, pour compléter ou modifier les conclusions émises dans la requête introductive. Il se termine par l'énonciation des pièces produites à l'appui des faits allégués. Si l'importance des soins à donner à la rédaction du mémoire ampliatif pouvait être révoquée en doute, il suffirait, pour la mettre en lumière, de faire remarquer que l'opinion de la section du contentieux et du rapporteur chargé de la faire connaître se forme sur l'instruction écrite, et que le débat oral doit consister moins en plaidoiries qu'en observations succinctes et précises.

313. — « Les requêtes, et, en général, toutes les

« productions des parties seront déposées au secré-
« tariat du conseil d'Etat ; elles y seront inscrites sur
« un registre suivant leur ordre de date, ainsi que la
« remise qui en sera faite à l'auditeur nommé par le
« grand-juge pour préparer l'instruction. » (Voy. décr., 22 juillet 1806, art. 2).

314. — Les dispositions qui soumettent les requêtes au droit d'enregistrement n'ont leur sanction que dans l'art. 42 de la loi du 22 frimaire an VII, qui défend, sous peine de 50 fr. d'amende, aux greffiers et secrétaires d'administration de recevoir aucun acte en dépôt s'il n'a été préalablement enregistré. Ce n'est point l'enregistrement qui donne date pour l'introduction du recours ; le conseil n'est saisi que du jour et par le fait du dépôt au secrétariat. Les parties qui usent, dans les matières qui la comportent, de la faculté de transmettre leurs pièces par l'intermédiaire des préfets, ont grand intérêt à surveiller l'envoi, et à faire en sorte que les pièces parviennent au conseil avant l'expiration du délai accordé pour le recours ; car la dispense ne va point jusqu'à les en affranchir. Le retard fût-il dû à un oubli, même à une faute de l'autorité locale, elles n'en seraient pas moins inévitablement frappées par la déchéance. (Voy. ord. 3 avril 1841, Tavernier).

315. — C'est le lieu de protester contre l'erreur qui consiste à supposer, en matière d'élections municipales, que l'instance est ouverte par la signification au préfet d'un acte déclaratif de recours, et qu'il ne reste plus qu'à produire un mémoire pour le justifier. L'acte extrajudiciaire signifié au préfet ne supplée en aucune manière au dépôt de la requête, et l'accom-

plissement de cette formalité a seul l'effet de saisir utilement le conseil. (Voy. ord. 31 janvier 1838, Boyer; 1er avril 1840, Michau).

316. — Il est digne de remarque que le réglement s'est abstenu d'attacher la peine de nullité à l'inobservation d'aucune des formes exigées pour l'introduction du litige. Il s'en est rapporté, sur ce point, à la sagesse du juge qui a mission de distinguer celles qui sont vraiment *substantielles*. Nous aurons plus d'une fois l'occasion de signaler, comme l'un des caractères de la procédure administrative, où toutes les règles tendent à la simplicité et à la célérité, la grande latitude laissée au pouvoir discrétionnaire.

317. — « Le recours au conseil d'Etat n'aura point « d'effet suspensif, s'il n'en est autrement ordonné.

« Lorsque l'avis de la commission établie par notre « décret du 11 juin dernier (1806) sera d'accorder le « sursis, il en sera fait rapport au conseil d'Etat qui « prononcera. » (Voy. décr. 22 juillet 1806, art. 3).

En droit, l'appel, dans les affaires administratives, n'est point suspensif; l'urgence est légalement présumée. Mais en fait, il est rare, lorsqu'on a l'administration pour adversaire, qu'elle ne suspende pas l'exécution en présence du recours. Cependant, l'exécution provisoire pouvant être poursuivie, il importe de donner le moyen d'y résister. A cet effet, on sollicite du conseil d'Etat un décret de sursis; mais, comme il s'agit alors de porter exception au droit commun, le conseil se montre sévère. Il n'ordonne le sursis qu'autant que l'exécution serait de nature à causer un préjudice irréparable, et qu'il n'y a point péril en la demeure (voy. ord. 8 nov. 1838, Tan-

donnet ; 5 mars 1841, commune de Brienon-l'Archevêque ; 6 mai 1848, Bodet-Lacroix) ; et il ne l'accorde pas sans avoir mis le défendeur à même de fournir ses observations. La section qui préside à l'instruction a le soin de faire ordonner la communication de la demande à la partie adverse, dès qu'elle lui paraît susceptible d'être accueillie.

318. — « Lorsque la communication aux parties « intéressées aura été ordonnée par le grand-juge, « garde des sceaux, elles seront tenues de répondre « et de fournir leurs défenses dans les délais suivants :

« Dans quinze jours, si leur demeure est à Paris, « ou n'en est pas éloignée de plus de cinq myria- « mètres ;

« Dans le mois, si elles demeurent à une distance « plus éloignée dans le ressort de la cour d'appel de « Paris, ou dans l'un des ressorts des cours d'appel « d'Orléans, Rouen, Amiens, Douai, Nancy, Metz, « Dijon et Bourges ;

« Dans deux mois, pour les ressorts des autres « cours d'appel en France ;

« Et à l'égard des colonies et des pays étrangers, « les délais seront réglés ainsi qu'il appartiendra par « l'ordonnance de *soit communiqué.*

« Ces délais commenceront à courir du jour de la « signification de la requête à personne ou domicile « par le ministère d'un huissier.

« Dans les matières provisoires ou urgentes, les « délais pourront être abrégés par le grand-juge. » (Voy. décr. 22 juillet 1806, art. 4).

Les dispositions exprimées dans cet article se réfèrent à l'art. 29 du décret du 11 juin 1806, aux

termes duquel *le garde des sceaux ordonne, s'il y a lieu, la communication de la requête aux parties intéressées, pour répondre et fournir leurs défenses*; aux termes du décret du 30 janvier 1852, art. 3, les *soit communiqué* aux parties sont, aujourd'hui, signés par le président de la section du contentieux, comme tous les actes d'instruction.

319. — A l'origine de l'institution, et jusqu'en 1830, la communication n'était autorisée que pour les recours reconnus sérieux et, à ce titre, dignes d'un débat contradictoire. Les avantages de ce mode de procéder sont énergiquement signalés dans un passage que M. de Cormenin a consacré à démontrer combien il importe d'y revenir. On peut les résumer en disant qu'il évite au demandeur lui-même, aussi bien qu'au défendeur, les lenteurs et les frais d'un procès mal à propos intenté. (Voy. t. I, ch. VI, p. 87).

Quant aux motifs du rejet immédiat par le conseil d'Etat appelé à prononcer sur la proposition de la section du contentieux, l'auteur des *Questions de droit*, qui en a présenté tout le tableau détaillé, les ramène à dix chefs distincts. Suivant lui, il y a lieu au rejet immédiat : « 1° soit parce que la matière n'est pas « contentieuse ; 2° soit parce qu'il y a défaut de qua- « lité et d'action ; 3° soit parce que les parties ont « dirigé intempestivement leur recours ; 4° soit parce « qu'elles l'ont exercé tardivement ; 5° soit parce « qu'elles ont acquiescé ou exécuté ; 6° soit parce « qu'il y a insuffisance de pièces, de moyens et de « procédure ; 7° soit parce qu'il y a chose irrévoca- « blement jugée ; 8° soit parce qu'il y a défaut d'in- « térêt ou d'objet ; 9° soit parce qu'il y a déchéance ;

« 10° soit parce qu'il y a défaut de droit positif. » (Voy. *loc. cit.*)

Depuis 1830, la publicité et le débat oral, introduits dans la procédure, ont paru exclusifs de la pratique du rejet immédiat. Il eût fallu admettre le demandeur à plaider, devant le conseil tout entier, la fin de *non-recevoir* préalablement et séparément des moyens du fond : c'eût été se soumettre à tous les inconvénients d'une double instruction, d'une double discussion et d'un double jugement devant le même tribunal. On a déserté le mode ancien, on a pris le parti de communiquer toutes les requêtes à la partie adverse ; et il n'y a plus de rejet *in limine litis*.

320. — L'ordonnance de communication n'émane que du président, parce que cette mesure d'instruction est pleinement étrangère au fond du droit. Elle intervient au bas de la requête elle-même. L'avocat prend cette requête et la fait signifier, avec et en vertu de l'ordonnance, à la personne ou au domicile de la partie adverse par le ministère d'un huissier. La copie à signifier est certifiée conforme, par l'avocat, pour la partie reproduisant la requête, et par le secrétaire de la section du contentieux, pour la reproduction de l'ordonnance, mais on a jugé que l'irrégularité résultant de ce que la teneur de l'ordonnance n'avait point été reproduite à la suite de la requête, n'entraînait pas la nullité de la notification. (Voy. ord. 18 janvier 1831, Bouchet). Cela, sans doute, par le motif que la requête en recours est la pièce essentielle à connaître pour le défendeur.

321. — La fixation des délais accordés au défendeur pour comparaître et fournir ses observations à sa

sanction dans l'art. 29 du décret du 11 juin 1806, qui porte « qu'à l'expiration du délai, il sera passé outre « au rapport. » Le demandeur est naturellement admis à en provoquer l'application et à presser, en conséquence, la marche de l'instance. Il faut dire, néanmoins, que dans l'usage on est bien éloigné de s'attacher à la rigueur des prescriptions.

322. — « La signature de l'avocat au pied de la « requête, soit en demande, soit en défense, vaudra « constitution et élection de domicile chez lui. » (Voy. décr. 22 juillet 1806, art. 5).

La signification de la requête en vertu de l'ordonnance de *soit communiqué* est la seule qui doive et puisse être faite à personne ou domicile. La défense et toutes les autres productions sont signifiées d'avocat à avocat. A défaut de constitution par le défendeur, le demandeur n'a point à signifier ses dépôts ultérieurs.

323. — « Le demandeur pourra, dans la quinzaine « après les défenses fournies, donner une seconde « requête, et le défendeur répondre dans la quinzaine « suivante. »

« Il ne pourra y avoir plus de deux requêtes de la « part de chaque partie, y compris la requête intro- « ductive. » (Voy. *ibid.*, art. 6).

On a vu qu'au lieu d'une seule requête introductive, on tolère une requête provisoire et une ampliative. On a ainsi trois requêtes habituelles.

Indépendamment des requêtes, on fait aussi distribuer aux membres du conseil, dans les affaires importantes, des mémoires imprimés ; mais ces mémoires n'entrent jamais en taxe. Ils peuvent, néan-

moins, être joints aux pièces de l'instruction, pourvu qu'ils aient été signifiés à l'avocat adverse, et déposés au secrétariat de la section du contentieux.

324. — « Lorsque le jugement sera poursuivi contre « plusieurs parties, dont les unes auraient fourni « leurs défenses, et les autres seraient en défaut de « les fournir, il sera statué, à l'égard de toutes, par « la même décision. » (Voy. décr. 22 juill. 1806, art. 7).

On n'a point à remplir les formalités prescrites par l'art. 153 du code de procédure, pour le défaut de l'un des défendeurs en matière civile.

325. — « Les avocats des parties pourront prendre « communication des productions de l'instance au « secrétariat, sans frais. Les pièces ne pourront en « être déplacées, si ce n'est qu'il y en ait minute, ou « que la partie y consente. » (Voy. *ibid.* art. 8).

« Lorsqu'il y aura déplacement de pièces, le *récé-* « *pissé*, signé de l'avocat, portera son obligation de les « rendre dans un délai qui ne pourra excéder huit « jours ; et, après ce délai expiré, le garde des sceaux « pourra condamner personnellement l'avocat en « 10 fr. au moins de dommages et intérêts par chaque « jour de retard, et même ordonner qu'il sera con- « traint par corps. » (Voy. *ibid.*, art. 9).

« Dans aucun cas, les délais pour fournir ou signi- « fier requête, ne seront prolongés par l'effet des « communications. » (Voy. *ibid.*, art. 11).

La pratique a apporté de graves tempéraments à la rigueur de ces dispositions. Le déplacement des pièces, pour la communication à prendre par les avocats, est de règle générale. Le récépissé en est donné sur un registre par la personne qui vient *habi-*

tuellement les prendre pour chaque avocat ; et il est rare qu'on exige la stipulation de leur rétablissement dans un délai déterminé. Nous devons même avouer, pour être sincère, qu'il s'écoule un temps infiniment plus long que celui marqué dans le réglement avant que l'avocat soit mis en demeure de rétablir le dossier. Cette mise en demeure n'a, d'ailleurs, jamais lieu que par voie de correspondance officieuse. M. de Cormenin, qui voudrait que les prescriptions du réglement fussent suivies à la lettre dans l'intérêt de la prompte administration de la justice, se plaît, néanmoins, à constater « qu'il est sans exemple que des avocats « n'aient pas obtempéré aux invitations réitérées du « greffe. » (Voy. t. I, chap. 5, sect. 1, p. 52). Ajoutons que la marche des affaires, dans leur infinie variété, ne saurait comporter des termes si absolus ; sans parler de l'impossibilité résultant pour les avocats de la multiplicité de leurs travaux, impossibilité dont il faut bien tenir compte parce qu'elle est dans la nature des choses, l'intérêt des parties commande souvent de modérer la rapidité de l'instruction. Pour n'en citer qu'un exemple entre mille, la raison ne dit-elle pas qu'il est sage de retarder le jugement des recours formés contre les décisions interlocutoires jusqu'à la solution du fond du litige ?

326. — « Le recours au conseil d'Etat contre la « décision d'une autorité qui y ressortit ne sera pas « recevable après trois mois du jour où cette déci- « sion aura été notifiée. » (Voy. décret 22 juillet 1806, art. 11).

Le délai est stipulé pour les autorités qui *ressortissent* au conseil d'Etat. On s'était attaché à cette ex-

pression, on la signalait comme restrictive, elle ne devait être entendue que comme désignant les autorités qui *relevaient* du conseil d'Etat et dont les actes pouvaient lui être déférés par la voie de l'appel, et on en concluait que le délai n'était stipulé que pour les recours contre les actes de ce genre. Mais la jurisprudence s'est précisée et, on peut le dire, modifiée sur ce point. Elle ne veut plus de distinction, quant au délai du recours, entre les actes dont le conseil connaît comme juge du second degré et ceux dont il peut être saisi à un autre titre, ainsi que nous l'expliquerons plus au long. (Voy. *infrà*).

327. — Le délai du recours est de trois mois; mais comment ces trois mois doivent-ils se compter?

D'abord, nul doute qu'ils ne se comptent du quantième d'un mois au quantième correspondant d'un autre mois, d'après le calendrier grégorien, sans avoir égard au nombre de jours dont chaque mois est composé. « Le calendrier grégorien ayant force de loi en « France, porte un arrêt de la cour de cassation du « 12 mars 1816, aux termes du sénatus-consulte du « 22 fructidor an XIII, qui en ordonne l'exécution, « les mois doivent être pris tels qu'ils sont réglés par « ce calendrier, pour la supputation des délais que « la loi fixe par mois, à moins que la loi même n'en « dispose autrement. »

La question de savoir si le jour de la signification et celui de l'échéance devaient entrer dans la computation du délai était, peut-être, susceptible de plus de difficulté, mais la jurisprudence l'a tranchée fort nettement. On suit la règle de la procédure civile, ***dies termini non computantur in termino***; on ne compte

ni le jour de l'échéance, le *dies ad quem*, ni le jour de la signification, le *dies a quo*, le 13 avril serait le dernier jour pour le recours à former contre une décision notifiée le 12 janvier. (Voy. ordon. 20 juil. 1832, ville de Troyes ; 27 févr. 1847, ville d'Orléans ; décret 23 nov. 1850, Pavy ; 23 nov. 1850, Mourier ; 20 janv. 1859, Cie des chemins du Midi ; 4 févr. 1858, Grandidier).

328. — Dans la procédure civile, la signification est destinée à mettre sous les yeux de la partie condamnée la teneur exacte de ce qui a été jugé ; mais ce n'est pas là son seul but. Sous le point de vue des moyens de recours, elle renferme une véritable mise en demeure, elle manifeste légalement l'intention de faire courir et expirer les délais. D'où l'on a induit la règle que le délai ne court qu'en faveur de la partie qui a fait la signification et non pas contre elle. (Voy. Merlin, *Questions de droit*, vo Délai, § 1, et arrêts de cassation des 2 flor. an VII et 4 prair. an XI). En matière administrative, il en est différemment ; on ne suppose point que le départ des délais soit subordonné à une mise en demeure. En raison, sans doute, du besoin de célérité auquel répond tout le système, le délai commence virtuellement du jour où la partie a une connaissance certaine, pleine et entière de la décision. La notification n'est exigée que comme un moyen de la donner et de prouver qu'elle a été reçue.

Ce n'est que par application de cette doctrine qu'on a pu décider que l'insertion au *Bulletin des lois* d'une ordonnance et d'un décret valait notification, dans le sens de l'art. 11 du réglement de 1806, et, par suite, que les particuliers, qui se croyaient fondés à l'atta-

quer par la voie contentieuse, devaient se pourvoir dans les trois mois de cette insertion. (Voy. ordon. 1er juillet 1839, Fermy de Saint-Martin ; 9 juin 1849, de Carbon).

329. — Il faut y voir la base de la règle que la signification d'une décision fait courir le délai contre l'auteur même de la signification. (Voy. ord. 14 déc. 1836, commune de Millery ; 15 juillet 1842, préfet de la Seine ; 10 févr. 1865, Gilliaud). Vainement a-t-on cherché à expliquer la déchéance, dans ce cas, par une application des principes en matière d'acquiescement, et à établir qu'elle ne pouvait résulter d'une signification du fait d'un fonctionnaire qui n'avait pas qualité pour acquiescer ; le conseil d'Etat repousse la distinction. (Voy. décr. 16 avril 1851, département du Pas-de-Calais ; 28 juin 1851, Gausseran). Il est plus rationnel, en effet, d'admettre que la déchéance, pour celui qui donne la notification aussi bien que pour celui qui la reçoit, se rattache à l'objet même de la notification, qui est de donner connaissance de la décision.

330. — C'est par la même considération, sans doute, que le conseil d'Etat a été amené à décider que la signification par une des parties en faveur desquelles une décision était intervenue, faisait courir le délai au profit des autres. (Voy. décr. 13 août 1852, Lucot). Le fait de la connaissance acquise se trouve constaté ; et il n'en faut pas davantage, dans le système qui se refuse à subordonner l'ouverture du délai à une mise en demeure de la part de la partie qui a obtenu le jugement.

331. — L'influence de ce système ne s'arrête pas là.

Aux termes de l'art. 11 du réglement, le délai du recours a pour point de départ la *notification* de la décision. Et à l'égard des instances dans lesquelles l'Etat ne figurait pas comme partie, et qui s'engageaient soit entre particuliers, soit même entre des particuliers et des communes ou établissements publics, la jurisprudence semblait disposée à s'en tenir à la lettre de la loi. Elle a, en effet, jugé que la notification était indispensable pour faire courir le délai entre simples particuliers (voy. ord. 25 juill. 1834, Gressent) ; entre les particuliers et les communes (voy. ord. 25 nov. 1831, Ferriot; 2 juin 1832, Briard ; 31 janv. 1834, Bregand ; 25 août 1841, commune de Saint-Etienne).

Pour les instances engagées avec l'Etat, on a compris dès l'origine que le gouvernement avait dans les fonctionnaires des intermédiaires reconnus par la loi et qu'on ne pouvait l'astreindre à recourir au ministère des huissiers. Le gouvernement a, de tout temps, eu la faculté de procéder aux notifications dans la forme administrative. On reconnut même qu'il suffisait pour satisfaire au vœu de l'art. 11 du réglement, d'une simple lettre transmise par la poste. Les administrations qui dépendent des divers ministères usaient particulièrement de cette voie pour les décisions qui les concernaient. Il est vrai qu'elles supportaient les inconvénients qui y sont attachés et perdaient bien souvent les bénéfices de la notification, faute de pouvoir justifier qu'elle avait eu lieu. Le conseil d'Etat décidait que le fait de la notification n'était pas suffisamment établi par la déclaration du ministre qu'une lettre d'avis avait été mise à la poste

à l'adresse de la partie (voy. ord. 10 juillet 1833, veuve Tissier; 7 mars 1834, veuve Guyot; 24 oct. 1834, veuve Perrot; 3 fév. 1835, veuve Lavie; 18 juil. 1837, Goirand de Labaume; 12 avr. 1838, veuve Rey); et l'administration était exposée à voir dénier la réception de la lettre de notification, lorsqu'elle ne se trouvait pas constatée par quelque circonstance étrangère. Mais on avait la ressource, pour échapper à ce danger, de faire remettre les copies de décisions ou lettres d'avis au domicile des parties, par un employé qui en rapportait un récépissé; ou bien si la copie était prise dans les bureaux mêmes, d'en retirer un reçu mentionnant qu'elle avait été donnée pour valoir notification.

Cette doctrine n'avait rien que de conforme à la lettre et à l'esprit du réglement de 1806. On admettait pour l'Etat une forme de notification en harmonie avec l'organisation qui lui est propre, mais la notification était de rigueur. Jusqu'en 1839, le conseil d'Etat ne nous paraît pas avoir fait fléchir une seule fois la règle. Du moment qu'il ne justifiait pas d'une notification, le ministre était sans droit pour réclamer le bénéfice de la déchéance. (Voy. ord. 10 juill. 1833, veuve Tissier; 7 mars 1834, veuve Guyot; 2 mai 1834, Littré; 4 juillet 1834, veuve Preverault; 22 août 1834, veuve de Castelnault; 24 oct. 1834, veuve Perrot; 3 fév. 1835, veuve Lavie; 18 juillet 1837, Goirand de Labaume; 12 avril 1838, veuve Rey). La présomption, la preuve même que la partie avait eu connaissance de la décision ne suppléait point au défaut de notification. (Ord. 28 nov. 1834, Carnot). Mais, par trait de temps, on en vint à se contenter d'une preuve

de la connaissance acquise, puisée dans des circonstances étrangères à tout fait de notification (ordon. 7 avril 1839, Vanlerberghe) ; et une fois engagée dans cette voie, la jurisprudence y a marché d'un pas de plus en plus ferme et rapide. Dès l'année 1841, il est établi par une longue série de décisions, que les ministres doivent se pourvoir, sans attendre aucune notification, dans les trois mois du jour où ils ont connaissance officielle des arrêtés des conseils de préfecture par l'envoi qui leur en est fait par les préfets, ingénieurs ou directeurs des contributions. (Voy. entre autres, ordon. 5 mars 1841, min. des trav. publ.; 27 avril 1841, min. des trav. publ.; et décr. 16 avril 1852, Lheurin). En 1843, on décide qu'il résulte de la lettre écrite par un particulier au préfet pour réclamer, à la suite d'un arrêté du conseil de préfecture, la remise des pièces produites, ainsi que du récépissé des pièces retirées, que ce particulier a eu *connaissance suffisante de l'arrêté* et que le délai du recours a couru à partir de la date de ces documents. (Voy. ord. 30 août 1843, Barberaud). Dans une décision postérieure, on se borne à déclarer qu'il résulte de l'instruction que le réclamant a *eu connaissance* plus de trois mois avant la formation du recours. (Voy. ord. 19 janvier 1850, Dubois). Enfin, dans une autre espèce, de ce seul fait que dans une pétition adressée au ministre par la voie gracieuse, un entrepreneur de travaux publics invoquait les dispositions de l'arrêté du conseil de préfecture qui avait condamné ses prétentions, on a conclu qu'il avait *pleine connaissance* de cet arrêté et que le délai avait couru contre lui du jour de la pétition. (Voy. décr. 13 août 1851, Costes).

Cette jurisprudence impliquait comme principe que c'était le fait de la connaissance acquise qui donnait ouverture au délai, et que la notification n'était exigée que comme preuve de ce fait. Et ce principe admis pour l'Etat, il était tout naturel de l'étendre aux instances entre particuliers, communes ou établissements publics. C'est, en effet, ce qui a eu lieu.

Dans une décision à la date du 19 janvier 1850, rendue au préjudice de la commune de Vornay, le conseil d'Etat a considéré que la commune, avant de le saisir du recours contre un arrêté du conseil de préfecture qui fixait le décompte de travaux dus à un entrepreneur, avait cru devoir solliciter de ce conseil un examen plus approfondi ; et il s'est fondé sur ce seul fait que le recours n'avait été formé que plus de trois mois à partir du jour où la contestation avait été, de nouveau, soumise au conseil de préfecture, pour déclarer qu'il n'avait pas été formé dans le délai de l'art. 11 du décret du 22 juillet 1806. Un second précédent est plus décisif. Un arrêté du conseil de préfecture étant intervenu entre la commune et la fabrique de Cléon, le conseil municipal, dont il condamnait les prétentions, en prend connaissance et invite le maire à en poursuivre l'annulation ; le recours est formé, mais plus de trois mois à partir du jour de la délibération prise par le conseil municipal, et il est rejeté comme formé en dehors du délai fixé par le réglement : *considérant*, porte l'ordonnance, *qu'il résulte de l'instruction que le conseil municipal avait eu connaissance complète de l'arrêté plus de trois mois avant le dépôt du recours*. (Voy. ord. 29 mars 1851, commune de Cléon). La notification, en tant que preuve légale

de la connaissance acquise, est ici ouvertement abandonnée ; il en est de même dans l'espèce suivante.

Le conseil d'Etat a rejeté comme formé hors des délais, un recours introduit au nom du département du Pas-de-Calais, contre un arrêté rendu au profit de l'entrepreneur des travaux de construction de la préfecture, par le motif *qu'il résultait d'une délibération du conseil général que ledit conseil avait pleine et entière connaissance de l'arrêté attaqué plus de trois mois avant l'enregistrement du recours au secrétariat du conseil.* (Voy. décr. 21 juin 1851, département du Pas-de-Calais).

Entraîné sur cette pente, on avait fini par tomber dans d'inextricables difficultés, et les particuliers et le gouvernement lui-même se voyaient livrés à tous les dangers de l'incertitude et de l'arbitraire.

Le conseil d'Etat a senti lui-même la nécessité de réformer sa jurisprudence pour faire retour à la disposition écrite dans la loi.

Depuis 1852, il n'admet que la notification pour point de départ du délai du recours, soit entre un particulier et une commune (décr. 1er déc. 1852, ville de Mulhouse), soit entre l'Etat et une partie (décr. 22 janv. 1863, Milon ; 3 déc. 1864, Lemoine) ; et c'est ce qui a autorisé le commissaire du gouvernement, M. Lhopital, à dire dans l'affaire Milon : « Depuis dix ans, le conseil d'Etat refuse d'opposer aux parties une connaissance plus ou moins complétement acquise, plus ou moins clairement prouvée ; pour fermer la porte à une discussion de la partie, il veut que remise ait été faite à la partie de l'acte qu'elle doit discuter dans tous ses termes, dans tous ses motifs. »

Le décret du 2 novembre 1864 est venu donner

appui à cette doctrine en prescrivant aux ministres de notifier aux parties intéressées les décisions susceptibles du recours par la voie contentieuse. (Art. 6) (1).

332. — Il a été longtemps de principe que la notification devait être faite par huissier et que la notification en forme administrative était inefficace pour faire courir le délai, si ce n'est dans les instances engagées avec l'administration générale représentant l'Etat. Ce principe était confirmé par une série de décisions des plus précises. (Voy. ord. 25 nov. 1831, Ferriot; 9 mars 1832, Dumas; 2 juin 1832, Briard; 25 juillet 1834, Gressent; 25 août 1841, commune de St-Etienne). Aujourd'hui, il ne peut plus être, à beaucoup près, considéré comme aussi absolu; car si nous n'avons nulle raison de supposer qu'il ait perdu de sa force et de son autorité quant aux notifications entre particuliers, nous devons faire remarquer qu'on n'astreint plus les communes à faire emploi de l'huissier pour les notifications à faire à leurs adversaires. Il a été jugé que la notification, par lettre du sous-préfet, à un particulier, d'un arrêté du conseil de préfecture, rendu à son préjudice et au profit d'une commune, avait suffi pour faire courir le délai du recours. (Voy. décr. 4 juin 1851, Grandidier; 30 avril 1863, ville de Paris; 13 août 1863, de Grammard). Une décision du 17 février 1852 n'est pas moins positive et consacre la règle en termes explicites; elle considère, en présence de la notification faite par le garde-

(1) Cet article est ainsi conçu: « Les ministres statuent par des « décisions spéciales sur les affaires qui peuvent être l'objet d'un « recours par la voie contentieuse. Ces décisions sont notifiées « administrativement aux parties intéressées. »

champêtre d'un arrêté rendu au profit d'une commune contre un particulier, que *l'arrêté a été notifié administrativement*, et elle déclare que l'adversaire de la commune a encouru la déchéance, en présentant sa requête en recours plus de trois mois après cette notification. (Voy. décr. 17 févr. 1852, Blasion).

C'est un tempérament notable apporté à la jurisprudence antérieure ; mais nous aimons à reconnaître qu'il n'a rien de contraire à la lettre, ni à l'esprit de la loi. La disposition qui exige une notification ne dit pas dans quelle forme elle aura lieu. Or, la raison qui, ainsi que nous le verrons plus loin, ne permet pas de réduire l'administration générale à recourir aux huissiers, veut aussi qu'on autorise les communes et les établissements publics à faire usage, pour les notifications, des agents et intermédiaires qu'elles tiennent de la loi.

333. — Dans la procédure civile, la loi, en même temps qu'elle fixe le délai de l'appel et qu'elle en détermine le point de départ, consacre une exception au profit de la partie contre laquelle appel a été interjeté dans le délai utile ; elle admet cette partie à *interjeter incidemment appel en tout état de cause*.

Le motif de cette exception à la stipulation du délai est fort simple.

La partie qui s'abstient d'appeler ne consent, on peut le supposer, à tenir le jugement pour bon que sous la condition que l'adversaire lui-même l'acceptera. Celui-ci avertit au dernier jour du délai qu'il ne veut pas du jugement ; il signifie son appel ; serait-il juste de laisser l'adversaire, qui est devenu l'*intimé*, sous le coup de la déchéance, et de le réduire à subir

le préjudice d'une sentence qu'on attaque dans ce qu'elle a d'avantageux pour lui ? Non, la loi n'a pas voulu qu'il pût dépendre d'une partie, en retardant son appel jusqu'au dernier jour, de mettre la partie adverse dans l'impossibilité de demander elle-même la réformation, dans les chefs qui lui font grief, d'un jugement auquel elle n'avait adhéré qu'en vue des chefs qui lui étaient favorables. De là la règle que l'intimé peut, à son tour, former appel, même postérieurement à l'expiration du délai, *en tout état de cause*, dit la loi.

La jurisprudence administrative, dans le silence du réglement de 1806, a été amenée par les considérations de haute justice qui ont dicté le § 3 de l'art. 443 du Code de procédure civile, à étendre au recours devant le conseil d'Etat, la règle consacrée pour l'appel devant les tribunaux civils. Le recours incident est recevable devant le conseil d'Etat en tout état de cause. (Voy. ord. 31 mai 1848, Richard ; 16 mars 1850, Trouin ; 16 avril 1851, Broulliet).

En tout état de cause ; il faut s'entendre à cet égard. Sans doute, dès que l'appel principal m'a été signifié, j'échappe à la déchéance que j'avais encourue ; il y a plus, je suis relevé des effets de l'acquiescement que j'avais pu donner à la décision (voy. décr. 31 mai 1848, Richard ; 16 avril 1851, Broulliet), je rentre dans le plein exercice de la faculté d'appel ; mon adversaire s'empressât-il de se désister, mon appel serait recevable tant qu'il n'aurait pas été statué sur son désistement. (Voy. décret 16 mars 1850, Trouin). Mais l'appel incident ne fait, comme l'appel principal, que l'objet d'une faculté à laquelle il est toujours loisible

de renoncer. Si donc, postérieurement à l'appel principal, l'intimé a procédé à des actes d'acquiescement, il est et reste indubitablement lié par une résolution qu'il a manifestée en pleine connaissance de cause.

334. — L'appel incident n'étant accordé à l'intimé que comme une garantie contre les suites d'un appel dont l'effet doit être de ranimer la lutte judiciaire entre les parties, et pour que l'intimé ne se trouve pas arrêté par l'autorité de la chose jugée vis-à-vis d'un adversaire qui a fait en sorte de se soustraire à son atteinte, on considère la recevabilité du recours incident comme subordonnée à celle du recours principal. (Voy. ord. 26 août 1842, commune de Rivel; 7 déc. 1847, de Bettignies; 21 juin 1851, département du Pas-de-Calais; 16 avril 1863, veuve Guibert). Du moment que le recours principal n'a pas été formé dans le délai, il n'a pu ranimer le débat, le recours incident n'avait donc pas de base, et du moment où on reconnaît qu'il a manqué de base, il faut le considérer comme non avenu.

335. — Quant au motif qui a présidé à l'art. 447 du Code de procédure civile, d'après lequel les délais de l'appel sont suspendus par la mort de la partie condamnée, il se tire de la nécessité de signifier de nouveau aux héritiers un jugement dont ils peuvent n'avoir eu aucune connaissance personnelle, et dont les papiers trouvés dans le domicile du défunt peuvent ne faire nulle mention; il rentre parfaitement dans l'ordre des idées qui servent de base au système de la procédure administrative. Ainsi, le délai du recours est suspendu par le décès de la partie adverse et ne reprend son cours qu'à partir d'une notification aux

héritiers. (Voy. ord. 18 août 1833, Rénier). Conformément à l'art. 447 du Code de procédure civile, la signification sera valablement faite *au domicile du défunt, aux héritiers collectivement et sans désignation des noms et qualités*. Ces facilités répondent à la simplicité qui distingue la marche administrative. Il n'en est pas de même de la disposition qui veut que le *délai soit suspendu pendant celui accordé pour faire inventaire et délibérer*. Ce n'est plus là une mesure dictée par les principes généraux de la justice, et elle nous semble devoir rester propre à un régime dont le caractère est de sacrifier la rapidité à la sûreté des formes.

336. — Parmi les voies détournées que tentent les particuliers, pour échapper à l'atteinte de la déchéance, une fois qu'elle est encourue, la plus ordinaire consiste à renouveler la prétention condamnée par une première décision, afin d'en provoquer une seconde contre laquelle il soit permis d'user du recours. Quelquefois les ministres qui, eux, ont la faculté de revenir sur leurs actes ou ceux de leurs prédécesseurs, dans le cas où ce retour n'est pas susceptible de compromettre des droits acquis, se laissent aller à cette invitation. Plus souvent, cependant, ils se retranchent dans l'autorité de la chose jugée, en se référant à la précédente décision devenue inattaquable. (Voy. ord. 5 déc. 1837, ville de Toulouse). Dans tous les cas, les réclamations présentées pour obtenir le rapport de leurs actes sont impuissantes à suspendre le cours du délai accordé pour les frapper de recours. (Voy. ord. 15 juillet 1842, Deschamps). Quant au conseil de préfecture, il est dominé par la règle qui interdit au juge de revenir sur ses actes. L'arrêté intervenu sur

une demande déjà tranchée par un premier arrêté serait contraire à l'autorité de la chose jugée, et, à ce titre, entaché d'une nullité d'ordre public. On ne cherche donc point à revenir devant lui. La jurisprudence montre qu'à l'égard des arrêtés du conseil de préfecture, on n'espère se relever de la déchéance qu'au moyen du recours en temps utile contre les actes que peut nécessiter leur exécution ; mais elle atteste aussi que les juges ne s'y trompent point. (Voy. ord. 4 juillet 1837, Bouteron ; 18 nov. 1838, Seguin frères).

337. — En matière administrative, aussi bien qu'en matière civile, le recours n'est qu'offert aux parties : c'est une faculté à laquelle elles sont libres de renoncer. Il en résulte que l'acquiescement à une décision supplée à la déchéance et la rend inattaquable. On sait, d'ailleurs, que l'exécution est le plus exprès des acquiescements (voy. ord. 4 nov. 1835, Petit-Clerc), pourvu, toutefois, qu'elle soit volontaire ; car on ne saurait voir un acquiescement dans un paiement fait *comme contraint et forcé et sous toutes protestations et réserves* (voy. ord. 22 mars 1841, Garavini), et pourvu qu'elle soit antérieure à la formation du recours ; car une fois le conseil d'Etat saisi, le paiement fait (décr. 31 janv. 1861, ville d'Uzès) ou accepté (décr. 10 mars 1864, Mérignac), même sans réserve, n'implique point une renonciation au bénéfice de la procédure engagée. elle ne pourrait résulter que d'un désistement.

338. — La notification, nous l'avons dit, est destinée à porter le jugement à la connaissance de la partie condamnée ; ce n'est que par elle qu'il voit légalement le jour. La loi en a fait le point de départ du délai

d'appel ; mais on a à se demander quel est le sort du droit d'appel dans le cas où elle n'intervient pas ; est-il ou non soumis à la prescription trentenaire ? Dès l'instant qu'un jugement non signifié est légalement présumé ignoré, et comme non avenu, on rencontre la maxime *contra non valentem agere non currit præscriptio ;* il faut, par conséquent, tenir pour certain que, tant qu'il n'y a pas de signification, il n'y a point de prescription à opposer à l'appelant.

L'appel, néanmoins, peut échouer contre l'exception tirée d'une longue possession. Celui qui a pour lui une possession de plus de trente ans, ne soutient point, sans doute, que la prescription ait frappé et anéanti le droit d'appel en lui-même, mais il répond, avec raison, que le droit que lui conférait le jugement lui a été acquis par l'effet seul du laps de temps, et qu'il ne peut pas plus lui être ravi au moyen d'un appel que par action directe.

On ne doit pas expliquer autrement la jurisprudence établie en matière civile (voy. *Nouveau Denisart,* v° Chose jugée ; et arrêts de la cour de cassation des 14 nov. 1809 et 15 nov. 1832), et également suivie devant les tribunaux administratifs (voy. ord. 25 avril 1839, commune de Balleroy), d'après laquelle le recours n'est possible, après plus de trente ans, qu'autant que la décision n'a été ni notifiée, ni exécutée.

339. — La déchéance résultant de ce que le recours aurait été formé hors du délai fixé par l'art. 11 du décret du 22 juillet 1806 est d'ordre public ; elle peut être opposée en tout état de cause ; le conseil doit même la prononcer d'office. (Voy. décr. 12 janv. 1850, commission administrative des hospices de Montdi-

dier; 19 janv. 1850, commune de Vornay). Ce point de doctrine, dont on trouve de nombreuses applications dans la jurisprudence du conseil d'Etat, a été également consacré par la cour de cassation. Un arrêt de la chambre civile rendu après partage, à la date du 2 avril 1850, décide que « la déchéance dont la loi « frappe l'appel tardivement formé est établie dans « un intérêt d'ordre public, qui permet de la pro- « poser en tout état de cause, et qui impose même « au juge le devoir de la prononcer d'office. »

340. — « Lorsque, sur un semblable pourvoi fait « dans le délai ci-dessus prescrit, il aura été rendu « une ordonnance de *soit communiqué*, cette ordon- « nance devra être signifiée dans le délai de deux « mois, sous peine de déchéance. » (Voy. décrets des 22 juillet 1806, art. 12, et 2 nov. 1864, art. 3).

Nous dirons plus loin comment s'effectue la signification dans les instances où les ministres sont parties. Le présent article ne concerne que les instances entre particuliers, communes et établissements publics.

« Le comité du contentieux, avant d'ordonner le « *soit communiqué*, a toujours soin de rechercher, sur « l'exposé sommaire des rapporteurs, si les individus, « établissements ou administrations, indiqués comme « défendeurs dans la requête en pourvoi, sont ou, du « moins, paraissent être les véritables adversaires « des requérants.

« L'ordonnance de *soit communiqué* porte toujours « très-exactement le nom de toutes les personnes aux- « quelles la communication doit être faite.

« La signification des ordonnances de *soit commu-*

« *niqué* doit être faite par acte d'huissier, à personne « ou domicile.

« Lorsque le débat s'élève entre un particulier et « une commune, corporation, établissement public « ou administration, la signification doit être faite « au maire ou adjoint, aux administrateurs, aux di- « recteurs, et elle doit être visée par eux; et, si la « partie est absente, elle doit être déposée au parquet « du procureur du roi et affichée. » (Voy. M. de Cormenin, t. V, ch. I, sect. 1, p. 59). Le visa, cependant, n'est indispensable que sur l'original que le demandeur est tenu de déposer au secrétariat de la section du conseil d'Etat du contentieux, pour être joint aux pièces à l'appui de sa requête. (Voy. ord. 16 juin 1831. Bourdet).

Il n'est point inutile de donner ici une formule. La signification pourra être faite sur ce modèle :

« L'an mil huit cent *(date des jour, mois et an)*, à la « requête de *(énoncer les noms, prénoms, profession et « domicile du ou des requérants, et, s'il y a plusieurs de- « mandeurs ayant un intérêt commun, l'exprimer)*, pour « le ou lesquels domicile est élu à Paris, dans le ca- « binet de Me.... son ou leur avocat au conseil d'Etat, « demeurant à Paris, rue

« Je *(nom, prénoms, immatricule et domicile de l'huissier)*, « Huissier susdit et soussigné, ai signifié et laissé « copie au sieur *(nom, prénoms, profession et domicile « du défendeur)*, en son domicile, parlant à

« De l'ordonnance de *soit communiqué* rendue par « le président de la section du contentieux, sur le « recours du requérant le *(jour, mois et an)*.

« Et, en vertu de ladite ordonnance dûment en

« forme et enregistrée, j'ai assigné le ou lesdits sieurs « à comparaître, dans les délais du réglement, devant « l'empereur en son conseil d'Etat, pour s'y défendre « et voir adjuger au ou aux requérants ses ou leurs « conclusions, et je lui ou leur ai, audit domicile, « parlant comme dessus, laissé copie tant de ladite « ordonnance et des requête et mémoire qui la pré- « cèdent, que de mon présent exploit, dont le coût « est de (1). »

La computation a lieu de même que pour le délai du recours.

341. — La déchéance pour défaut de signification de l'ordonnance de *soit communiqué* dans le délai de deux mois est de rigueur et, au besoin, se prononce d'office (voy. ord. 8 mai 1841, Berdoly) ; elle est écrite dans la loi.

Il importe, d'ailleurs, de remarquer que la disposition qui subordonne l'assignation du défendeur à une permission délivrée sous forme d'ordonnance de *soit*

(1) Il importe de vérifier avec soin les changements de domicile, ainsi que ceux de qualité, qui auraient pu survenir depuis la décision attaquée.

Si le défendeur a été interdit, c'est son tuteur qu'il faut assigner ; s'il lui a été donné un conseil judiciaire, on doit l'assigner conjointement avec ce conseil et par des copies distinctes.

Si un mineur est devenu majeur, si un interdit a été relevé de l'interdiction, c'est à lui-même que l'assignation doit être donnée.

En cas de décès du défendeur, chacun des héritiers doit être assigné personnellement, à moins qu'on ne les assigne collectivement au domicile du défunt.

Les compagnies, les établissements publics et les particuliers sont assignés conformément à l'art. 69 du Code de procédure, l'Etat en la personne du préfet.

communiqué a pour but de procurer une bonne distribution de la justice ; qu'à ce titre elle tient à l'ordre public et qu'il n'y peut être suppléé par aucune autre formalité. Vainement le demandeur aurait-il appelé le défendeur à comparaître dans une forme différente, mais non moins sûre, par exemple au moyen d'une assignation délivrée avant l'ordonnance, la déchéance n'en serait pas moins encourue (1). (Voy. ord. 1er novembre 1837, commune de Montaud).

342. — Il arrive assez fréquemment que le *soit communiqué* est ordonné avant le dépôt du mémoire justificatif du recours. Mais cette pièce n'en doit pas moins être comprise dans la signification à donner ; l'ordonnance le dit toujours : « soient, la présente « requête introductive d'instance, ensemble la re- « quête ampliative annoncée en icelle, communiquées « par le premier huissier des lieux à ce requis, dans « les délais du réglement du 22 juillet 1806, » etc. L'objet de la signification est de mettre le défendeur en demeure de faire prendre connaissance des moyens et pièces invoqués contre lui ; or, le document capital pour l'exposé des moyens et la production des pièces, est précisément le mémoire ampliatif. Le conseil d'Etat ne fait donc pas difficulté de déclarer le recours non recevable par cela seul que le mémoire annoncé en

(1) La justification que l'ordonnance a été signifiée, et signifiée régulièrement et en temps utile, se fait par la production obligée de l'original de l'exploit de signification, au secrétariat de la section du contentieux, où il est enregistré par le secrétaire, qui en fait mention sur le registre du greffe ; et à défaut de cette justification, le recours est frappé de déchéance. (Voy. décr. du 15 mars 1851, Soc. des marais de la Claye).

la requête introductive d'instance, n'a pas été signifié dans les délais prescrits par l'ordonnance de *soit communiqué*. (Voy. décr. 9 août 1851, Rigaud ; 4 juin 1852, Sarrouy).

343. — « Ceux qui demeureront hors de la France « continentale auront, outre le délai de trois mois « énoncé dans les deux articles ci-dessus, celui qui « est réglé par l'art. 73 du Code de procédure civile. » (Voy. décr. 22 juillet 1806, art. 13).

Cette disposition a été abrogée pour la Corse et l'Algérie par une loi du 11 juin 1859 dont l'art. 1er porte : « Les délais à observer dans les instances por- « tées devant le conseil d'Etat par les habitants du « département de la Corse et par ceux de l'Algérie, « seront les mêmes que les délais réglés par le décret « du 22 juillet 1806 pour les habitants de la France « continentale. L'art. 13 du même décret cessera de « leur être appliqué. »

344. — L'ordonnance du 31 août 1828 a établi des formes et des délais spéciaux pour la formation et l'instruction des recours au conseil d'Etat dirigés contre les décisions des conseils privés des colonies de Bourbon, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane.

La déclaration du recours doit, à peine de déchéance, être faite au secrétariat du conseil privé lui-même, dans un délai de deux mois à compter du jour de la décision, soit par l'avocat qui aura occupé dans l'instance, soit par la partie elle-même ou son mandataire muni d'un pouvoir spécial, avec l'assistance d'un avocat au conseil privé. (Voy. art. 139 et 140).

Dans les huit jours de la remise qui lui sera faite,

sous huitaine, de l'expédition de sa déclaration de recours, l'avocat du demandeur la fera signifier par huissier, tant à l'avocat du défendeur au recours qu'à ce défendeur lui-même. (Voy. art. 12 et 141).

« Le défendeur au recours devra constituer avocat « aux conseils de l'empereur dans les délais suivants, « qui courront du jour de la signification à lui faite, « par le demandeur, de sa déclaration en recours, « savoir :

« Lorsque la déclaration aura été faite à la Marti- « nique, à la Guadeloupe ou à la Guyane française, « les délais pour constituer avocat devant le conseil « d'Etat seront, savoir :

« 1° De quatre mois, si le défendeur demeure à la « Martinique, à la Guadeloupe, dans les autres An- « tilles, à la Guyane française ou en Europe ;

« 2° De huit mois, si le défendeur demeure dans les « autres pays situés à l'ouest du cap de Bonne-Espé- « rance et à l'est du cap Horn ;

« 3° De cinq mois, si le défendeur demeure dans « les pays à l'est du cap de Bonne-Espérance et à « l'ouest du cap Horn.

« Lorsque la signification aura été faite à l'île Bour- « bon, les délais pour constituer avocat en France « seront :

« 1° De huit mois, si le défendeur demeure à l'île « Bourbon ou dans ses dépendances ;

« 2° D'un an, si le défendeur demeure dans tout « autre lieu.

« L'avocat ainsi constitué sera tenu d'en faire la « déclaration au secrétariat du conseil d'Etat. » (Voy. art. 142).

Passons aux formalités qui doivent s'accomplir, en France, pour que la déclaration de recours faite à la colonie obtienne son effet:

« La requête en recours sera déposée, à peine de « déchéance, au secrétariat du conseil d'Etat, dans « les formes ordinaires et dans les délais suivants, « qui courront du jour de la signification de la décla- « ration du recours dans la colonie, savoir :

« Si la signification de la déclaration de recours a « été faite dans une des colonies de la Martinique, de « la Guadeloupe ou de la Guyane française, le délai « pour déposer la requête en recours au conseil d'Etat « sera de quatre mois, à compter de ladite déclara- « tion.

« Si ladite signification a été faite dans la colonie « de Bourbon, le délai pour déposer la requête en « recours au conseil d'Etat sera de huit mois à comp- « ter de ladite signification.

« Dans tous les cas, une expédition ou une copie « signifiée de la décision attaquée, une expédition de « la déclaration de recours, et l'original de la signi- « fication de cette déclaration seront joints à la re- « quête en recours, à peine de nullité. » (Voy. art. 143).

L'art. 144 prévoit et règle la notification de l'ordonnance de *soit communiqué*, en ces termes :

« L'ordonnance de *soit communiqué* obtenue par le « demandeur sera signifiée dans les délais et au do- « micile ci-après indiqués, savoir :

« 1° Si le défendeur ne demeure pas en France et « qu'il ait constitué avocat, elle sera signifiée au do- « micile de cet avocat ;

« 2° Si le défendeur ne demeure pas en France et

« qu'il n'ait pas constitué d'avocat, elle sera signifiée
« au domicile d'un avocat d'office, dont la désignation
« aura lieu ainsi qu'il sera prescrit par l'article sui-
« vant ; mais il ne pourra être obtenu de défaut que
« quinze jours après l'expiration des délais accordés
« au défendeur par l'art. 142 ci-dessus pour consti-
« tuer avocat au conseil du roi.

« Les décisions par défaut seront signifiées au do-
« micile de l'avocat d'office, et les oppositions seront
« formées dans le délai de trois mois, dans quelque
« lieu que les parties soient domiciliées ;

« 3° Si le défendeur demeure en France, soit qu'il
« ait ou qu'il n'ait pas constitué avocat, l'ordonnance
« de *soit communiqué* sera signifiée à personne ou à
« domicile, dans les trois mois à compter de sa date ;
« et, dans ce cas, les délais pour produire les défenses
« seront ceux déterminés par l'art. 4 du réglement
« du 22 juillet 1806. »

L'art. 145 charge le ministre de la marine de désigner un avocat pour remplir d'office les fonctions déterminées par l'article précédent et continuer l'instance ; et, d'après une décision de ce ministre, du 4 août 1829, elles sont confiées au président sous la surveillance du conseil de l'ordre.

Néanmoins, les défendeurs ont toujours la faculté de constituer tel autre avocat qu'ils jugent convenable ; et, dans ce cas, les pièces lui sont remises sans frais.

Quelque compliquées que paraissent ces règles, la pratique en est cependant simple et facile ; car on ne rencontre qu'un petit nombre d'exemples de déchéances prononcées pour défaut de leur exécution.

L'un d'eux a trait à un recours contre une décision du conseil privé de la Guadeloupe, qu'on avait négligé de déposer au secrétariat du conseil à Paris, dans les quatre mois de la notification de la déclaration de recours faite à la colonie. (Voy. ord. 26 mai 1837, Brun-Beaupin Beauvallon).

345. — Revenons au réglement de 1806.

« Si, d'après l'examen d'une affaire, il y a lieu d'or-« donner que des faits ou des écritures soient vérifiés, « ou qu'une partie soit interrogée, le grand-juge dé-« signera un maître des requêtes, ou commettra sur « les lieux : il règlera la forme dans laquelle il sera « procédé à ces actes d'instruction. » (Voy. décret 22 juillet 1806, art. 14).

Le conseil d'Etat a, comme tous les tribunaux, le pouvoir de recourir aux mesures qu'il juge propres à lui fournir les lumières dont il a besoin. Tantôt il émet une décision interlocutoire pour faire trancher préalablement une question du ressort des juges civils (voy. ord. 29 août 1834, Leterme), ou pour prescrire une expertise ou une vérification de lieux, ou pour demander un supplément d'instruction sur un point de fait qu'il détermine (voy. ord. 16 juin 1849, Praeros ; 29 juillet 1849, ville d'Avignon), et dans ce cas, il ordonne que communication des pièces sera de nouveau donnée au ministre. Tantôt il réclame, avant de prononcer, certaines pièces ou des documents (voy. ord. 29 août 1834, Guget), ou enjoint qu'il en soit donné communication à la partie adverse. (Voy. ord. 27 juin et 19 décembre 1834).

346. — Mais la section du contentieux a été, elle-même, investie du droit de faire procéder d'office, ou

sur la demande des parties, dans le cours de l'instruction, aux mesures qu'elle peut nécessiter (voy. décr. 30 janv. 1822, art. 3), telles que enquêtes, expertises, auditions de témoins, vérifications d'écritures ou de lieux. (Voy. ord. 5 août 1834, Mauguin ; 5 mai 1830, Barras ; 6 juin 1834, Amard). Elle commet par les soins de son président, qui rend une ordonnance à cet effet, les juges de paix, préfets, sous-préfets, ingénieurs, experts, etc. (Décr. 14 mars 1860, Mathieu ; 31 août 1860, Vinnebaux ; 30 juillet 1863, commune de Champlive).

347. — Nous croyons devoir emprunter à M. de Cormenin les formules des procès-verbaux qu'on peut avoir à dresser en exécution des ordonnances de *committimus :*

1° *Formule des procès-verbaux de visites de lieux ou d'enquêtes :*

« Le jour...., mois...., heure de relevée, en exécu-
« tion de l'ordonnance de M. le président de la section
« du contentieux du conseil d'Etat du....

« Nous, H..., assisté de.... nous sommes transporté
« (indiquer le lieu), où nous avons trouvé tels et
« tels..., auxquels il a été donné lecture de la susdite
« ordonnance du....

« Après quoi nous avons procédé (soit à une en-
« quête, soit à une vérification de faits, ou de lieux,
« ou d'écritures)... Les parties ont fait observer, etc.

« A...., le...., eu présence des commissaires (s'il y
« en a) et des parties, qui ont signé, après lecture
« faite. »

2° *Formule des procès-verbaux d'audition de témoins :*

« Le jour.... mois et an,

« Nous, H..., assisté de notre greffier ou (s'il s'agit « d'un fonctionnaire autre que le juge de paix) du « sieur N..., que nous avons choisi pour notre greffier « et dont nous avons reçu à l'instant le serment d'en « bien et fidèlement remplir les fonctions,

« Avons procédé en notre domicile, à.... rue..., en « exécution de l'ordonnance de M. le président de la « section du contentieux du conseil d'Etat, à l'en- « quête et information à laquelle nous avons été « commis par ladite ordonnance, sur les faits et cir- « constances de....

« Est comparu devant nous Pierre, lequel a dé- « claré....

« Nous avons fait donner lecture par notre greffier « à.... de ses déclarations.

« Et il a ensuite signé avec nous et notre greffier, « les jour et an susdits. »

348. — « Dans tous les cas où les délais ne sont « pas fixés par le présent décret, ils seront déterminés « par ordonnance du garde des sceaux. » (Voy. décr. 22 juillet 1806, art. 15).

D'après le décret du 30 janvier 1852, les actes d'instruction sont ordonnés par la section du contentieux et signés par le président de cette section. (Voy. art. 3). La détermination des délais rentre évidemment dans les actes d'instruction. C'est donc à la section qu'il appartient de les déterminer et au président que la signature est réservée.

349. — La deuxième section du titre I[er] du décret du 22 juillet 1806 a pour objet les instances engagées devant le conseil d'Etat par les ministres, et trace les règles de procédure particulières à ces instances,

dans lesquelles le rôle de l'administration est celui de demandeur. Elle ne se compose que de deux articles.

« Dans les affaires contentieuses introduites au « conseil, sur le rapport d'un ministre, il sera donné, « dans la forme administrative ordinaire, avis à la « partie intéressée de la remise faite au grand-juge « des mémoires et pièces fournis par les agents du « gouvernement, afin qu'elle puisse prendre commu- « nication dans la forme prescrite aux art. 8 et 9, et « fournir ses réponses dans le délai du réglement. « Le rapport du ministre ne sera pas communiqué. » (Voy. *ibid.*, art. 16).

Le délai du recours est, pour les affaires dans lesquelles l'Etat représenté par l'administration générale est partie, le même que pour les affaires entre particuliers ou entre particuliers et communes ou établissements publics. L'art. 11 du réglement du 22 juillet 1806 s'applique aux unes comme aux autres. (Voy. *suprà*, n° 326).

350. — Une erreur contre laquelle il importe de prémunir les particuliers, c'est celle qui consiste à adresser la notification à un fonctionnaire sans qualité pour la recevoir. Le préfet, nous l'établirons en exposant les règles relatives à l'administration du domaine public, a, seul, dans les départements, qualité pour représenter l'Etat et, par suite, pour donner (voy. ord. 18 mai 1837, min. fin.) et recevoir les significations en son nom. Une notification ne serait point valablement faite à un autre agent, à un ingénieur des ponts et chaussées, par exemple. (Voy. ord. 17 août 1841, Soullier).

351. — De sa nature, le pouvoir de représenter en

justice ne va point jusqu'à l'aliénation du droit débattu. Le gouvernement ne serait donc pas lié par un désistement émané du préfet. Il faut en dire autant de l'acquiescement ; il ne saurait être opposé que s'il est du fait du ministre. (Voy. ord. 26 déc. 1840, Cru).

352. — La jurisprudence admet les ministres à se pourvoir après l'expiration du délai, *dans l'intérêt de la loi*, c'est-à-dire pour faire annuler la décision pour l'honneur des principes et sans que l'annulation puisse en aucune manière réagir sur les droits engagés dans le procès, et désormais inviolablement protégés par l'autorité de la chose jugée. (Voy. entre autres, ord. 11 août 1841, 26 nov. 1841, 30 déc. 1841, min. pub.) Qu'en faut-il penser ?

En matière civile et en matière criminelle, le gouvernement, sans préjudice des voies de recours ouvertes aux particuliers et à l'Etat ou à la société pour faire réparer dans l'intérêt de leurs droits méconnus, les erreurs échappées aux tribunaux, a été investi de la mission de veiller, au nom de l'intérêt public, au maintien du respect dû à la loi et de faire revenir à sa juste application les magistrats qui s'en seraient écartés. Mais pour qu'une mission si élevée atteignît son but, pour qu'elle s'accomplît avec le caractère d'uniformité et de régularité que doit présenter sa marche, pour que l'intérêt public demeurât toujours son unique mobile, pour que le désordre et la confusion ne vinssent point à la suite d'une mesure destinée à ramener l'ordre et l'harmonie dans la distribution de la justice, pour que la présomption de légalité et de justice qui domine les actes juridiques ne fût point imprudemment compromise, pour que l'au-

torité de la chose jugée n'eût à éprouver nulle souffrance, de combien de précautions n'a-t-il pas fallu entourer son exercice? Le pourvoi dans l'intérêt de la loi ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un ordre exprès du ministre de la justice. Le procureur-général près la cour de cassation a, seul, qualité pour le former. Il n'est autorisé que contre les décisions rendues en dernier ressort. La violation des formes ou des lois est l'unique motif qui puisse lui servir de base. (Voy. art. 80, L. 27 ventôse an VIII, et art. 441, C. instr. crim.)

Une institution de cette nature est-elle nécessaire en matière administrative? On en peut douter; car, en général, les autorités juridiques qui appartiennent à la sphère administrative, autres que le conseil d'Etat, ne statuent point en dernier ressort, leurs décisions ne sont pas susceptibles d'étendre leur influence au-delà des litiges qui en sont l'objet, elles ne peuvent point se faire et garder une jurisprudence. En découvre-t-on la pensée sinon dans la lettre, au moins dans l'esprit de la loi? Nullement; la règle en vertu de laquelle les ministres sont admis à exercer le recours dans l'intérêt de la loi n'a pour elle que l'analogie avec ce qui se passe pour les tribunaux de l'ordre civil et criminel, analogie qui s'évanouit pleinement dès qu'on pénètre dans les différences profondes qui distinguent leur organisation. Aussi quelle n'est pas la bizarrerie que présente son application! Tandis que l'uniformité et la régularité qu'elle est destinée à ramener et maintenir dans l'exécution des lois voudraient que la surveillance ne fût confiée qu'à un

seul (1), elle est concurremment exercée par chacun des ministres dans les choses de son département! tandis qu'elle ne devrait s'exercer que relativement aux décisions rendues en dernier ressort, les seules qui constituent des précédents, elle a surtout lieu à l'égard des arrêtés des conseils de préfecture qui ressortissent au conseil d'Etat comme tribunal d'appel! Tandis qu'il est de son essence d'embrasser les décisions de toutes les autorités juridiques, les conseils de préfecture sont les seuls qu'elle atteigne, dans l'usage; et elle est légalement impossible à l'égard des ministres!

Sans doute, les intérêts privés restent abrités sous la protection de la chose jugée et, à ce point de vue, le recours dans l'intérêt de la loi semble dénué de danger. Mais cela suffit-il pour le légitimer comme mesure discrétionnaire? La raison ne dit-elle pas que le conseil d'Etat ne doit marcher qu'appuyé sur la loi? N'est-ce pas à ce prix qu'il lui est permis d'obtenir le respect et la confiance indispensables à l'administration de la justice?

Quoi qu'il en soit, il est bien évident qu'en raison

(1) Dans la loi du 15 janvier 1849, un article spécial autorisait le ministre de la justice, à l'exclusion de tous les autres (voy. ord. 10 mai 1851, Planchais), à *donner connaissance* à la section du contentieux, des décisions sujettes à annulation contre lesquelles les parties n'auraient pas réclamé dans le délai déterminé. (Voy. art. 44). Cette disposition n'a point été reproduite dans les décrets de 1852, dont l'esprit est d'ailleurs tout autre que celui qui animait les rédacteurs de la loi de 1849. On est donc retombé sous l'empire de la jurisprudence antérieure.

même de son objet, le recours, dans l'intérêt de la loi, ne saurait être fondé sur un simple *mal jugé*. Le conseil d'Etat tient les faits relevés par l'arrêté attaqué, pour constants, et ne se préoccupe que du mérite de l'application que la loi a reçue. (Voy. ord. 3 fév. 1843, Prévost).

353. — Les ministres n'introduisent plus aujourd'hui leurs recours que par lettres au président du conseil d'Etat et non par *rapports* à l'empereur, si ce n'est en matière d'appels comme d'abus, de mise en jugement, de conflits. La disposition qui interdit la communication du *rapport* à l'empereur n'a, par conséquent, d'effet que dans ces sortes d'affaires.

Du reste, le dépôt de la lettre et des pièces est toujours le seul fait qui saisisse le conseil.

L'art. 16, en dispensant les ministres de recourir aux avocats au conseil, n'a entendu conférer qu'une faculté. Certaines administrations générales, telles que les contributions indirectes, l'enregistrement et le domaine, sont dans l'usage d'employer un avocat. D'autres, telles que les mines, les ponts et chaussées, les forêts, les douanes, se font représenter par le ministre.

Le secours des avocats, néanmoins, offre assez d'avantage pour que les ministres eux-mêmes renoncent à économiser les frais et donnent cet appui aux affaires qui se recommandent par leur gravité. C'est, notamment, ce que fait le ministre de la guerre.

Dans les instances introduites par les ministres au nom de l'Etat, on ne découvre rien qui réponde à l'ordonnance de *soit communiqué*. Cette mesure de précaution contre la mauvaise foi, la haine ou l'illu-

sion des plaideurs a paru dénuée d'utilité vis-à-vis du gouvernement. Le défendeur n'a à attendre aucune signification. (Voy. ord. 25 avril 1839, min. fin.) Il n'est mis en demeure de fournir ses moyens de défense que par une lettre qui lui donne avis de l'introduction du recours.

354. — « Lorsque, dans les affaires où le gouver-
« nement a des intérêts opposés à ceux d'une partie,
« l'instance est introduite à la requête de cette partie,
« le dépôt qui sera fait au secrétariat du conseil de
« la requête et des pièces, vaudra notification aux
« agents du gouvernement : il en sera de même pour
« la suite de l'instruction. » (Voy. décr. 22 juil. 1806, art. 17).

Le demandeur n'est pas dispensé de recourir à un avocat. L'introduction du recours est la même que s'il avait pour adversaire un particulier ou un établissement public. Mais il n'a pas besoin d'obtenir une ordonnance de *soit communiqué* et de la faire signifier au ministre. Il profite de l'économie de frais ménagée à l'Etat.

On s'est inspiré de l'esprit de la loi pour tempérer la rigueur de sa lettre relativement au point de départ du délai pour fournir réponse. Il ne se compte qu'à dater de la lettre du président de la section du contentieux qui transmet au ministre le pourvoi dirigé contre lui.

« Lorsque les ministres, porte l'art. 8 du décret du
« 2 novembre 1864, sont appelés à produire des dé-
« fenses ou à présenter des observations sur des
« pourvois introduits devant le conseil d'Etat, la sec-
« tion du contentieux fixe, eu égard aux circonstances

» de l'affaire, les délais dans lesquels les réponses et « observations doivent être produites. »

Faute par le ministre de s'y conformer, le conseil aurait, pour triompher de ses lenteurs, la ressource extrême de le condamner par défaut ; toutefois, elle pourrait bien être paralysée par l'absence de moyens coërcitifs pour obtenir le rétablissement des pièces qui, dans la pratique, sont toujours communiquées par voie de déplacement.

Nous rappellerons, en expliquant l'art. 51, la dispense des significations par huissier.

355. — Le titre II du décret du 22 juillet 1806 embrasse dans ses prévisions tous les incidents qui peuvent survenir pendant l'instruction d'une affaire. Ses dispositions sont réparties dans cinq paragraphes.

« Les demandes incidentes seront formées par une « requête sommaire déposée au secrétariat du con- « seil ; le grand-juge en ordonnera, s'il y a lieu, la « communication à la partie intéressée, pour y ré- « pondre dans les trois jours de la signification, ou « autre bref délai qui sera déterminé. » (Voy. décr. 22 juillet 1806, art. 18).

Le réglement désigne par *demandes incidentes* les prétentions qui se produisent accessoirement et occasionnellement dans le cours d'une instance principale.

Le demandeur peut former une demande incidente, par exemple, pour ajouter à sa demande un objet omis. Le défendeur peut former une demande incidente, par exemple, pour repousser la demande primitive par une reconvention qui produise compensation, comme s'il réclamait une indemnité à l'occasion

d'un marché dont l'exécution aurait motivé une demande en remboursement.

Le conseil ne doit admettre comme demandes incidentes que celles qui sont évidemment connexes à l'action principale ; sinon, on donnerait aux parties un moyen de se soustraire aux frais et de compliquer et éterniser les instances.

On prévoit, d'ailleurs, que ces demandes ne sont point exemptées des délais. Leur sort dépend, sous ce rapport, de la notification des décisions auxquelles elles se réfèrent. La déchéance, qui mettrait obstacle au recours par action principale, empêche également le recours par voie d'incident. (Voy. ord. 16 avr. 1823, Perret).

L'acte qui ordonne la communication de la demande incidente n'est autre qu'une ordonnance de *soit communiqué*. Nous ne reviendrons pas sur les observations consacrées à cette mesure d'instruction.

356. — « Dans le cas d'une demande en inscription « de faux contre une pièce produite, le grand-juge « fixera le délai dans lequel la partie qui l'a produite « sera tenue de déclarer si elle entend s'en servir.

« Si la partie ne satisfait pas à cette ordonnance, « ou si elle déclare qu'elle n'entend pas se servir de « la pièce, cette pièce sera rejetée.

« Si la partie fait la déclaration qu'elle entend se « servir de la pièce, le conseil d'Etat statuera sur l'avis « de la commission, soit en ordonnant qu'il sera sursis « à la décision de l'instance principale jusqu'après le « jugement de faux par le tribunal compétent, soit « en prononçant la décision définitive, si elle ne dé-

« pend pas de la pièce arguée de faux. » (Voy. décr. 22 juillet 1806, art. 20).

L'inscription de faux est la voie que prend une partie pour faire rejeter du procès, comme fausse ou falsifiée, une pièce produite durant le cours de l'instance.

Celui qui veut s'inscrire en faux doit, avant toutes choses, en demander la permission. Sur le vu de la requête dressée à cet effet, le président de la section du contentieux, de l'avis de la section, fixe le délai dans lequel la partie qui a produit la pièce sera tenue de déclarer si elle entend s'en servir.

Ce délai suppose naturellement une notification qui en forme le point de départ.

A défaut par la partie de répondre ou si elle déclare renoncer à se servir de la pièce, cette pièce est rejetée.

Dans le cas, au contraire, où elle déclare qu'elle entend s'en servir, on a à statuer sur la demande en inscription de faux. Le conseil d'Etat examine et décide, d'après l'importance de la pièce dans le procès, si la demande doit être admise ou s'il convient de passer outre sans s'y arrêter.

Mais là s'arrête sa compétence. Une fois l'inscription de faux admise et le sursis prononcé, les parties ont à se retirer devant le tribunal civil, qui a juridiction sur toutes les affaires qui ne sont point attribuées à des juges spéciaux, pour y procéder conformément aux règles de la procédure sur le faux incident civil.

357. — « L'intervention sera formée par requête ; « le grand-juge ordonnera, s'il y a lieu, que cette re- « quête soit communiquée aux parties pour y répon- « dre dans le délai qui sera fixé par l'ordonnance :

« néanmoins, la décision de l'affaire principale qui « serait instruite ne pourra être retardée par une in- « tervention. » (Voy. *ibid.*, art. 21).

Les requêtes en intervention ne sont pas soumises au droit d'enregistrement des recours ; mais elles doivent être timbrées ainsi que les pièces à l'appui, et sont passibles des droits de greffe.

Aux termes du droit commun, pour pouvoir intervenir, il suffit d'y avoir intérêt, puisque l'intérêt est la mesure des actions. L'art. 466 du Code de procédure civile, afin de ménager d'autant l'application de la règle du double degré de juridiction, a restreint cette conséquence, en n'autorisant l'intervention devant les cours d'appel que *de la part de ceux qui auraient droit de former tierce-opposition.* Mais, dans le silence de la loi qui règle spécialement les formes de procéder devant lui, le conseil n'avait point à suivre cette disposition exceptionnelle.

L'intérêt des intervenants à figurer dans le procès justifie pleinement l'intervention, sans distinction des contestations dont le conseil d'Etat ne connait que comme tribunal d'appel (voy. ord. 25 janvier 1833, la Vauguyon ; 28 mai 1835, Suchetet ; 27 févr. 1852, Cie du chemin de fer de Saint-Etienne), de même que le défaut d'intérêt en entraîne inévitablement le rejet. (Voy. ord. 16 août 1832, Chamisso ; 1er sept. 1832, Laffitte).

358. — On est assez exposé à confondre le droit d'intervention avec le droit d'exercer les actions du chef de l'une des parties en débat. Quelques exemples préviendront l'erreur.

Si les créanciers peuvent, en vertu du principe con-

tenu dans l'art. 1166 du Code civil, exercer tous les droits et actions de leur débiteur, à l'exception de ceux qui sont exclusivement attachés à la personne, le conseil d'Etat ne les admet à s'en prévaloir que lorsqu'ils ont obtenu du juge compétent pour prononcer sur leur créance, la déclaration de leur droit à cet égard, c'est-à-dire la subrogation judiciaire, et que l'acte qui l'accorde est passé en force de chose jugée. (Voy. ord. 24 janvier 1834, Senat).

Le droit d'intervention, au contraire, est personnel au créancier; il ne se présente point du chef et au nom de son débiteur; il vient en son propre nom pour surveiller des droits qui répondent de son remboursement et empêcher toute négligence ou fraude de la part de son débiteur. Aussi, point de décision préalable, point de juge étranger, le droit ne procède que de l'intérêt, et le tribunal saisi de l'action principale a mission de l'apprécier. (Voy. ordon. 16 août 1833, Annebault ; 13 août 1850, Bénier).

359. — Dans une décision sur des contestations entre l'Etat et la Compagnie des paquebots transatlantiques Hérout et de Handel, le conseil d'Etat semble bien établir, sous le rapport du droit d'intervention, une distinction entre les créanciers privilégiés et les simples créanciers; on y lit: « Considérant que les « sieurs Baudon et Cie ont un privilége de second « ordre sur le cautionnement dont la décision atta- « quée a fait attribution à l'Etat, et qu'ils sont, dès- « lors, recevables dans leur intervention; mais que « les autres compagnies et assureurs, étrangers au « traité sur le sens et les effets duquel il s'agit de « statuer, et qui ne se présentent que comme simples

« créanciers de la compagnie Hérout et de Handel, « sans même justifier de cette qualité, ne sauraient « être admis à intervenir au débat. » (Décr. 5 avril 1851, Cie Hérout et de Handel). Mais il me semble qu'on ne doit voir là qu'une décision d'espèce dont on se prévaudrait vainement pour écarter des créanciers qui se présenteraient dans d'autres circonstances et justifieraient de leur qualité.

Il est même à remarquer pour les sous-traitants que le conseil ne les repousse que par application du principe que l'Etat ne reconnaît pas les sous-traitants. (Décr. 14 févr. 1861, Defaucamberge).

M. de Serrigny soutient, contrairement à l'opinion de M. de Cormenin, que la voie de l'intervention doit être ouverte aux sous-acquéreurs de domaines nationaux. « La chose jugée sur les procès intentés depuis la revente, par ou contre l'adjudicataire, ne serait plus opposable au sous-acquéreur, qui aurait la voie de la tierce-opposition. Donc, *a fortiori*, il doit avoir la voie de l'intervention. (Art. 466, C. pr. civ.) Quand bien même la revente aurait lieu *pendente lite*, le sous-acquéreur aurait intérêt d'intervenir pour veiller à ses droits et prévenir toute négligence ou collusion de son vendeur, et il devrait être déclaré recevable dans son intervention. » (T. Ier, no 341).

Dans tous les cas, l'intervenant ne peut débattre dans l'instance que sur les questions qu'il y trouve posées. Le procès est déterminé par les conclusions des parties principales et il n'y saurait introduire un nouveau chef de demande. (Décret 13 août 1850, Bénier).

360. — « Dans les affaires qui ne seront point en

« état d'être jugées, la procédure sera suspendue par « la notification du décès de l'une des parties, ou par « le seul fait du décès, de la démission, de l'interdic- « tion ou de la destitution de son avocat.

« Cette suspension durera jusqu'à la mise en de- « meure pour reprendre l'instance ou constituer avo- « cat. » (Voy. décr. 22 juillet 1806, art. 22).

« Dans aucun des cas énoncés en l'article précé- « dent, la décision d'une affaire en état ne sera diffé- « rée. » (Voy. *ibid.*, art. 23.)

Avant 1831, une affaire devait être considérée comme étant en état quand l'instruction était complète, ou quand les délais pour les productions et réponses étaient expirés, conformément à ce que règle l'art. 343 du Code de procédure civile pour les affaires qui s'instruisent par écrit. En doit-il être autrement depuis que le débat oral est venu donner une garantie nouvelle à la distribution de la justice administrative? On ne peut se dissimuler que les ordonnances des 2 février 1831, art. 3, et 18 septembre 1839, art. 29, n'ont point entendu, en réalisant ce progrès, enlever à l'instruction son caractère d'instruction par écrit; la preuve s'en découvre dans les termes mêmes qu'elles emploient, puisqu'elles se contentent d'autoriser *à présenter des observations orales après le rapport*. On ne saurait donc s'en prévaloir pour prétendre que, désormais, les causes du ressort du conseil d'Etat se débattent essentiellement par la voie de *plaidoiries et de conclusions à l'audience* (voy. art. 343, Code proc. civ.) et qu'elles ne sont en état que *lorsque la plaidoirie est commencée*. (Voy. ordon.

29 août 1834, hosp. d'Apt). Au surplus, telle est la bienveillance qui préside aux rapports des avocats entre eux et la mesure que le conseil apporte dans l'exercice de ses pouvoirs, que nous ne connaissons aucun exemple de ces rigueurs.

361. — « L'acte de révocation d'un avocat par sa « partie est sans effet pour la partie adverse, s'il ne « contient pas la constitution d'un autre avocat. » (Voy. *ibid.*, art. 24).

362. — « Si une partie veut former un désaveu re-« lativement à des actes ou procédures faits en son « nom ailleurs qu'au conseil d'Etat, et qui peuvent « influer sur la décision de la cause qui y est portée, « sa demande devra être communiquée aux autres « parties. Si le grand-juge estime que le désaveu mé-« rite d'être instruit, il renverra l'instruction et le « jugement devant les juges compétents, pour y être « statué dans le délai qui sera réglé.

« A l'expiration de ce délai, il sera passé outre au « rapport de l'affaire principale, sur le vu du juge-« ment du désaveu, ou faute de le rapporter. » (Voy. *ibid.*, art. 25).

« Si le désaveu est relatif à des actes ou procédures « faits au conseil d'Etat, il sera procédé contre l'avo-« cat sommairement, et dans les délais fixés par le « grand-juge. » (Voy. *ibid.*, art. 26).

363. — Un avocat au conseil est légalement autorisé à introduire un recours par la remise des pièces que lui a faite la partie intéressée, ou son mandataire. (Voy. ord. 22 déc. 1824, Ouvrard). On lui applique ce que dit Pothier du mandat *ad litem* (voy. *Traité du*

mandat, n° 129) ; on présume que c'est pour suivre la demande qu'il a reçu les pièces qui lui servent de fondement.

364. — Les lois qui ont tracé la procédure civile ont cru devoir aller à la rencontre des préventions. Elles s'opposent à ce que les parents et alliés, jusqu'à un certain degré, puissent simultanément être membres d'un même tribunal, sans avoir obtenu une dispense. (Voy. loi 20 avr. 1810, art. 63). En second lieu, elles ont prévu la parenté ou l'alliance entre les juges et l'une des parties, et le droit de faire renvoyer la cause à un autre tribunal a été consacré au profit de l'autre partie. (Voy. art. 368, Code proc. civ.) C'est aussi dans le but de ménager les susceptibilités des justiciables que la récusation a été autorisée pour certaines causes déterminées. (Voy. art. 378, Code proc. civ.) Quel est le caractère de ces mesures ? Ont-elles pour base l'un de ces principes essentiels à l'administration de la justice, que leur nécessité commande d'admettre et de respecter indépendamment de la consécration plus ou moins expresse qu'ils tiennent de la parole législative ? Il est de toute évidence que, si elles tendent à procurer au plaideur une parfaite sécurité, ces mesures ne sont, néanmoins, destinées qu'à écarter de son esprit de simples soupçons de partialité, et à ajouter un surcroît aux garanties que le titre de magistrat emporte avec lui. Que si l'on considère l'impossibilité de les étendre à tous les tribunaux, on se confirme encore dans la pensée qu'elles ne sont point indispensables à toute organisation judiciaire.

La demande en renvoi pour cause de parenté ou

alliance est impossible pour les tribunaux qui sont uniques en France, et le conseil d'Etat est de ce nombre. On ne pourrait pas davantage lui appliquer la récusation pour cause d'avis précédemment émis sur la question en litige (voy. art. 378, § 8, Code proc. civ.), dans le cas où l'on attaque au contentieux une ordonnance délibérée en assemblée générale (voy. ord. 16 mai 1832, Colin); car tous les conseillers ayant participé à cette délibération, le tribunal entier disparaîtrait, et le procès demeurerait sans juge. Quant à la prohibition d'appeler des parents ou alliés à siéger ensemble, la loi elle-même autorise les dispenses. N'en faut-il pas conclure que les demandes en renvoi, que la récusation et que les incompatibilités à raison de la parenté ou de l'alliance n'ont rien d'absolu et qu'elles appartiennent à ce système de précautions que justifient journellement, dans les matières civiles, les efforts des passions et les ruses de la mauvaise foi, mais qu'on a cru pouvoir négliger, pour obtenir plus d'économie et de célérité, dans les matières administratives, qui sont censées ne devoir donner lieu qu'à des procès plus simples et plus rares?

Ces considérations puisées à la source du droit nous déterminent à attribuer un sens exclusif au silence gardé par le réglement du 22 juillet 1806, et à décider qu'il en est de la récusation et de l'incompatibité pour cause de parenté ou alliance comme de la demande en renvoi, et qu'elles ne doivent point avoir lieu devant le conseil d'Etat. Nous n'ignorons point que la jurisprudence a admis la récusation contre un membre d'une commission de desséchement, tribunal administratif organisé par la loi du 16 septembre 1807

(voy. ord. 2 avril 1828, Bernault), et qu'on a jugé de même à l'égard des membres des jurys de révision de la garde nationale par le motif que « le droit de récu-« sation peut être exercé devant toute juridiction, à « moins que la loi ne l'ait formellement interdit. » (Voy. ord. 25 avril 1833, min. int.) Mais ce tempérament apporté à une doctrine que nous n'avons point hésité à exposer dans sa rigueur parce qu'elle nous a paru s'induire des vrais principes, s'écarte, en ce qui concerne le conseil d'Etat, par une raison spéciale. Les conseillers d'Etat ne sont point des juges, leur mission ne va point au-delà d'un avis à soumettre au dépositaire de l'autorité impériale ; or, la récusation ne convient qu'à des juges (1).

Ajoutons, au surplus, que nous entendons ne traiter ici que des droits conférés aux parties, et laisser les membres du conseil juges des convenances qui peuvent leur faire un devoir plus ou moins impérieux de s'abstenir d'office, devoir qu'ils se sont toujours montrés scrupuleux à remplir, ainsi que l'atteste l'auteur des *Questions de droit*. (T. I, ch. V, sect. 3, p. 69).

365. — On ne fait, non plus, nulle difficulté d'assigner au silence du réglement, en ce qui a trait à la péremption d'instance, la portée que nous lui avons donnée relativement à la récusation. On rejette sans hésiter les demandes en péremption comme non autorisées par le réglement (voy. ord. 9 janvier 1832, Truelle-Mullet) ; elle constitue une déchéance, et les déchéances ne peuvent se suppléer. (Voy. M. Serri-

(1) Notre opinion, rejetée par M. Serrigny (t. Ier, n° 345), est partagée par M. Dareste. (*La justice administrative en France*, p. 663).

gny, t. I, n° 346). Cette raison nous a manqué pour démontrer que, dans le silence de la loi, la récusation ne pouvait être appliquée aux membres du conseil d'Etat, mais celles que nous avons présentées étaient assez décisives pour n'avoir besoin d'aucune confirmation.

366. — Le serment décisoire qui, en matière civile, peut être déféré sur quelque contestation que ce soit, ce sont les termes de l'art. 1358 du Code civil, peut-il être déféré devant la juridiction administrative ?

Si, au premier coup-d'œil, on ne voit pas pourquoi on n'accorderait pas, devant la juridiction administrative, au plaideur qui a à donner preuve d'un fait, la ressource d'en appeler à la conscience de son adversaire, on ne tarde point, pour peu que l'attention se porte sur les effets du serment décisoire considérés dans leur rapport avec ce qu'ont de particulier les intérêts engagés dans les contestations du ressort de la juridiction administrative, à comprendre que des motifs d'ordre public ne permettent pas de déférer le serment devant cette juridiction.

Le serment décisoire participe des effets de la transaction, et, de l'opinion de tous les auteurs, il ne peut être admis, même devant les tribunaux civils, qu'autant que la contestation porte sur un objet susceptible de transaction. Or, pour les intérêts de nature à être débattus devant les juridictions administratives, la transaction est rarement autorisée, et dans les cas où elle est autorisée, elle ne peut avoir lieu qu'à des conditions et sous des formes rigoureusement déterminées. La raison en est que l'intérêt public est toujours plus ou moins engagé dans les procès dont l'examen

et le jugement sont réservés à l'autorité administrative; et cela sans qu'on ait à distinguer entre les procès dans lesquels l'Etat figure et ceux qui ne s'agitent qu'entre particuliers; pour les uns comme pour les autres, en effet, l'attribution à la juridiction administrative ne s'explique et ne se justifie que par la nécessité d'une garantie à ménager aux intérêts d'ordre public. Cette raison même commande donc péremptoirement de repousser l'application qu'on voudrait faire à ces procès des articles 1358 et suivants du Code civil. Le conseil d'Etat en a décidé ainsi à l'occasion d'une instance entre le directeur d'une compagnie de chemin de fer et un particulier, instance à laquelle l'Etat était étranger. (Voy. ord. 29 novembre 1851, Pélissier). La solution ne laisse place à aucun doute.

367. — Le désistement exprime la renonciation à un procès commencé, et fait naître un contrat dont les formes seules tombent sous l'empire des règles de procédure. Le conseil d'Etat ne pouvait donc se refuser à l'admettre, la question était simplement de savoir s'il le soumettrait, dans sa manifestation et ses effets, aux dispositions contenues dans les art. 402 et 403 du Code de procédure civile; et nous avons hâte de dire qu'il ne s'est pas cru moins dégagé des prescriptions de ce Code en ce point, qu'en ce qui a trait à la péremption.

La jurisprudence administrative ne suppose pas que le désistement puisse ne s'appliquer qu'à l'instance, sous la réserve du droit qui l'a motivée. Il ne convenait point à la simplicité et à la rapidité des formes devant les tribunaux administratifs de ménager la possibilité de revenir sur ses pas pour aban-

donner un faux chemin, d'autoriser la renonciation à une action mal engagée pour en intenter une plus régulière. Une semblable ressource devait rester propre à la procédure civile. (Voy. Carré, n° 1455 sur les articles 402 et 403, C. proc. civ.)

Tout désistement éteint à jamais le procès. C'est pour qu'il en soit ainsi qu'il n'est admis qu'autant qu'il est pur et simple (voy. ord. 16 fév. 1835, compagnie d'assurances contre l'incendie ; 8 janvier 1836, Duval), cela, alors même que les réserves qu'il renferme ne paraissent pas de nature à porter atteinte aux intérêts du défendeur et qu'il ne s'oppose point à leur admission (1). (Voy. ord. 30 oct. 1834, Couway de Cotte).

Le défendeur est naturellement appelé à veiller sous ce rapport, à la conservation de ses droits. Il fait connaître s'il accepte ou s'il refuse le désistement. Dans le premier cas, le conseil, pour en donner acte aux parties et sanctionner entre elles le contrat, n'a qu'à examiner s'il n'a rien de conditionnel ; dans le second, il apprécie les motifs du refus (voy. ordon. 16 août 1833, d'Annebault), et rejette la requête en désistement pour peu qu'il lui semble fondé. C'est ainsi qu'il a jugé qu'il n'y avait pas lieu de donner acte d'un désistement refusé par le défendeur, pour n'avoir été donné qu'après que l'affaire avait été mise en état. (Voy. ord. 29 août 1834, hospices d'Apt).

Le caractère contractuel se révèle clairement dans

(1) Il est bon, néanmoins, de faire observer que, dans l'espèce, le demandeur avait pour adversaire le ministre des finances, et que le conseil d'Etat se considère en quelque sorte comme préposé lui-même à la garde des intérêts du Trésor.

la règle qui interdit au demandeur de révoquer son désistement une fois qu'il a été accepté par l'adversaire. (Voy. ord. 6 février 1839, Desmarets).

368. — Rien de plus simple que la forme du désistement. L'avocat de la partie dépose au secrétariat du conseil, une déclaration sur papier timbré portant *qu'il se désiste purement et simplement*. Dans le cas où il y a un avocat adverse, il présente préalablement sa déclaration à l'acceptation de son confrère et n'a pas même à la faire signifier. Le conseil d'Etat n'a jamais songé à exiger de l'avocat au conseil la justification d'un pouvoir spécial, mais c'est à celui-ci, pour mettre sa responsabilité à couvert à l'égard d'un acte qui entraîne, en quelque sorte, une aliénation de droit et, par suite, excède les limites du mandat *ad litem*, à se prémunir d'une autorisation qui peut, d'ailleurs, être donnée sous-seing privé, voire même par lettre.

Pour les affaires dans lesquelles la partie n'a pas recouru au ministère d'avocat, la déclaration de désistement doit être signée par elle-même. Si l'action n'a été intentée que par un mandataire, par le maire d'une commune, le trésorier d'une fabrique ou le directeur d'un établissement public, ce mandataire n'est point admis à jouir du privilége attaché au titre d'avocat, il doit, pour le désistement, justifier d'une autorisation du conseil municipal (voy. ord. 26 mai 1837, commune d'Istres), du conseil de fabrique ou du conseil d'administration.

369. — « Les décisions du conseil contiendront les « noms et qualités des parties, leurs conclusions et

« le vu des pièces principales. » (Voy. décr. 22 juillet 1806, art. 27).

Les noms et qualités des parties ont pour objet de déterminer d'une manière bien précise, à qui doit profiter ou préjudicier la chose jugée.

Les conclusions sont reproduites pour témoigner que le juge n'a point méconnu les questions qui lui étaient soumises.

Le visa des pièces principales constate quelles pièces ont servi de base à la décision, constatation utile en cas de requête civile ou même d'opposition.

Les décisions sont accompagnées de motifs exprimés sous forme de considérants. La raison, sans qu'il soit besoin de prescription, fait un devoir au juge de signaler les considérations qui justifient sa décision. Qu'il nous soit permis de regretter que le conseil, dans le désir de se montrer prudent et réservé dans l'énoncé de doctrines générales à l'occasion de questions le plus ordinairement spéciales, se soit trop souvent laissé aller à ne donner que des motifs vagues et peu concluants, étrangers à la loi et se résolvant en de véritables pétitions de principes. Il en est du droit comme de toutes les sciences, le fait précède la règle, la théorie ne naît que de l'étude et de la mise en œuvre des idées révélées par la pratique. On pourra s'en convaincre en parcourant la suite de cet ouvrage; les points les mieux éclairés sont ceux où les décisions se présentent plus nombreuses et plus positives. Nous ne concevons rien de plus propre à seconder les progrès qui, depuis vingt années surtout, signalent la marche du droit administratif, que l'exactitude et la

netteté dans la rédaction des motifs qui sont destinés à expliquer et justifier la sentence qu'ils accompagnent.

Dans les décisions du conseil, aussi bien que pour tous les jugements, la sentence ne réside, d'ailleurs, que dans le dispositif. (V. ord. 11 oct. 1833, Bernard).

370. — « Elles ne seront mises à exécution contre « une partie qu'après avoir été préalablement signi- « fiées à l'avocat au conseil qui aura occupé pour « elle. » (Voy. *ibid.*, art. 28).

371 — « Les décisions du conseil d'Etat rendues « par défaut sont susceptibles d'opposition. Cette « opposition ne sera point suspensive, à moins qu'il « n'en soit autrement ordonné.

« Elle devra être formée dans le délai de deux « mois, à compter du jour où la décision par défaut « aura été notifiée : après ce délai, l'opposition ne « sera plus recevable. » (Voy. *ibid.*, art. 29 et décret du 10 nov. 1864, art. 4.)

Les décisions du conseil considérées sous le rapport de l'irrévocabilité, sont contradictoires ou par défaut.

Les décisions contradictoirement rendues, c'est-à-dire en présence des deux parties, sur le vu de leurs conclusions ou moyens respectifs, ce qui est constaté par les actes d'instruction et spécialement par le visa des pièces, sont absolument inattaquables.

Les décisions sont réputées rendues par défaut, lorsque le défendeur, ayant été appelé, n'a cependant pas été entendu, soit qu'il n'ai point comparu (Voy. décr. 10 août 1850, syndicat de la Durance), soit qu'il

n'ait point été représenté par qui de droit. (Voy. ord, 27 juin 1834, préf. du Bas-Rhin) (1). Nous parlerons un peu plus loin de ceux qui n'ont été ni entendus, ni appelés, et nous dirons que la voie non plus de l'opposition, mais de la tierce opposition leur est ouverte.

372. — La raison qui a fait écarter, pour le recours, la règle que l'appel est suspensif s'appliquait trop évidemment à l'opposition pour qu'il n'en fût pas de même à son égard. Il faut rapporter ici ce que nous avons dit du sursis et des moyens de l'obtenir. (Voy. ord. 4 juillet 1837, Garanton.)

Nous n'avons point à nous occuper non plus de la computation du délai, ni de la notification destinée à le faire courir. Les observations présentées sous l'article 11 et relatives au délai pour la formation du recours, conviennent parfaitement à l'opposition.

L'opposition s'introduit par le dépôt au secrétariat du conseil d'une requête signée d'un avocat au conseil, comme la requête introductive.

373 — « Si la commission est d'avis que l'opposi-
« tion doive être reçue, elle fera son rapport au con-
« seil, qui remettra, s'il y a lieu, les parties dans le
» même état où elles étaient auparavant.

« La décision qui aura admis l'opposition sera si-
« gnifiée dans la huitaine, à compter du jour de cette

(1) Les observations du préfet d'un département, transmises par le ministre, ne constituent pas une *défense*; le département, s'il n'a pas été représenté régulièrement par un avocat au conseil, n'a été jugé que par défaut et est en droit de prendre la voie de l'opposition (décr. 12 mai 1859, département des Ardennes).

« décision, à l'avocat de l'autre partie. » (Voy. *ibid.*, art. 30.)

Dans l'usage, on suit une marche plus rapide. On ordonne la communication de la requête en opposition à la partie qui a obtenu la décision attaquée pour qu'elle réponde tant sur les moyens d'opposition que sur le fond, et la même ordonnance statue sur la recevabilité de l'opposition et sur le fond. Si l'opposition est régulière en la forme et les moyens du fond dénués de valeur, on la reçoit en la forme et on la rejette au fond. (Voy. ord. 4 juillet 1837, Garanton).

« Il n'y a, fait observer M. de Cormenin, nécessité « d'appliquer la disposition du réglement telle qu'elle « est écrite, que lorsque l'opposant fait valoir pour « unique moyen, dans la forme, qu'il n'a pas été en- « tendu lors de la décision par défaut. Encore le co- « mité (aujourd'hui la section) peut-il, dans ce cas, « prescrire à l'opposant de produire ses moyens, au « fond, dans une requête ampliative et dans un délai « fixé. » (Voy. t. I, chap. v, sect. 4, p. 74).

374. — « L'opposition d'une partie défaillante à « une décision rendue contradictoirement avec une « autre partie ayant le même intérêt ne sera pas re- « cevable. » (Voy. *ibid.*, art. 31).

Cet article est la conséquence du principe déjà énoncé pour expliquer la disposition contenue dans l'art. 7 du réglement. Dans le but d'épargner le temps et les frais, on a dispensé le demandeur de remplir les formalités prescrites par l'art. 153 du Code de procédure civile, pour le cas où, de plusieurs parties assignées, l'une fait défaut et l'autre comparait. On procède, à l'égard du défaillant comme à l'égard du

comparant, sans qu'il soit besoin d'un jugement de jonction, ni de réassignation, et la décision est réputée contradictoire vis-à-vis de tout le monde. En un mot, on obtient virtuellement le résultat que le Code de procédure civile subordonne à un jugement *joignant le profit du défaut au fond.*

375. — « Défenses sont faites, sous peine d'amende « et même, en cas de récidive, sous peine de suspen- « sion ou de destitution, aux avocats en notre con- « seil d'Etat de présenter requête en recours contre « une décision contradictoire, si ce n'est en deux « cas :

« Si elle a été rendue sur pièces fausses;

« Si la partie a été condamnée faute de représenter « une pièce décisive, qui était retenue par son ad- « versaire. » (Voy. décr. 22 juillet 1806. art. 32).

A l'égard des décisions non contradictoires, la voie de l'opposition suffit, quel que soit le motif de réformation à faire valoir, puisqu'elle s'introduit dans la même forme et dans le même délai que la demande en révision pour les décisions contradictoires.

376. — Pour que la fausseté des pièces justifie la requête, il faut que ces pièces aient servi de fondement à la décision. « Ainsi, lorsque le conseil passe « outre, aux termes de l'art. 20, lorsque la pièce ar- « guée de faux paraît étrangère ou simplement ac- « cessoire ou inutile dans le litige, ou qu'elle est ré- « pudiée par la partie à laquelle on l'oppose, la partie « qui a succombé ne peut présenter un recours en « révision sous prétexte que la décision contradic- « toire qui l'a condamnée a été rendue sur pièces « fausses. » (Voy. M. de Cormenin, ch. v, sect. 4,

p. 75). Il faut aussi, la raison le dit, que le faux porte sur une partie essentielle de l'acte, et que, par suite, il ait pu jeter les juges dans l'erreur. (Voy. ord. 2 mai 1834, de Castellane.)

377. — La demande en révision pour défaut de représentation d'une pièce décisive, exige le concours de deux conditions. On a à prouver 1° que la pièce eût été décisive (voy. ord. 4 mai 1835, Gilbert-Lefort) ; 2° qu'elle a été retenue par le fait de l'adversaire. (Voy. ord. 10 juillet 1835, Genty.)

L'art. 20 du décret du 30 janvier 1852, qui reproduit en cela les dispositions de l'art. 25 de la loi du 19 juillet 1845, ouvre la voie du recours en révision dans un troisième cas, celui d'inaccomplissement des dispositions relatives au rapport sur les affaires contentieuses, à la composition du conseil appelé à les juger, à la publicité de l'audience et au mode de délibération. « Le procès-verbal des séances, dit en effet « cet article, mentionne l'accomplissement des dis« positions des articles 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 et « 24 du décret organique du 26 janvier. Dans le cas « où ces dispositions n'ont pas été observées, le dé« cret qui intervient peut être l'objet d'un recours en « révision, lequel est introduit dans les formes de « l'art. 33 du réglement du 22 juillet 1806. »

Nous devons prémunir les parties contre le faux espoir qu'elles pourraient être disposées à puiser dans l'usage de ce recours tout exceptionnel. Nous n'avons pu découvrir dans les précédents fournis par la jurisprudence un seul exemple de succès définitif.

378. — Nos regards n'ont plus qu'à tomber sur la disposition qui place les avocats au conseil sous la

menace de l'amende, et même de la suspension et de la destitution. N'est-ce pas là une inspiration due aux préventions d'un gouvernement qui ne pouvait envisager de sang-froid aucune idée de résistance ? Le conseil d'Etat, dominé par la considération qu'ont su mériter les avocats admis à plaider devant lui, s'est montré soigneux d'apporter une grande modération dans l'exercice du pouvoir disciplinaire qui lui a été attribué. Disposé à excuser l'erreur sur des points qui comportent souvent l'appréciation la plus délicate, il omet assez ordinairement d'accompagner le rejet de la requête d'une condamnation contre le signataire. D'autres fois, celui-ci est déterminé par un avis officieux à se désister au nom des parties. Néanmoins, il a été prononcé diverses condamnations à l'amende de 5, 25 et 50 fr.; il est même quelques cas dans lesquels l'avocat a été, en outre, condamné personnellement aux frais du recours. Dans l'espèce jugée par une ordonnance du 24 mai 1836, on avait caché le recours sous le voile d'une demande en interprétation; mais le voile a été écarté et l'amende prononcée. (Voy. ord. Laloubier-Cazade.)

279. — « Ce recours devra être formé dans le « même délai, et admis de la même manière que « l'opposition à une décision par défaut. » Voy. *ibid.*, art. 33.)

Le délai est de deux mois (1). C'est dans ce sens seulement qu'il est le même que celui de l'opposition;

(1) Le décret du 2 nov. 1864 stipule le délai de deux mois pour l'opposition et pour les recours autorisés par l'art. 32 du décret du 22 juillet 1806, et par l'art. 20 du décret du 30 janvier 1852 (art. 4).

car le point de départ est différent. Conformément à la règle établie par l'art. 488 du Code de procédure civile pour les ouvertures de requête civile résultant du faux ou de la découverte de pièces nouvelles, « le « délai pour les recours en révision contre les déci- « sions contradictoires, ne doit courir que du jour « où les pièces fausses ou décisives ont été recou- « vrées, ou du jour où la signification des arrêtés ad- « ministratifs, qui les relatent ou les contiennent, a « été faite à la partie qui les oppose. » (Voy. M. de Cormenin. t. I, ch. v, p. 76.)

380. — « Lorsque le recours contre une décision « contradictoire aura été admis dans le cours de l'an- « née où elle avait été rendue, la communication sera « faite soit au défendeur, soit au domicile de l'avocat « qui a occupé pour lui et qui sera tenu d'occuper « sur ce recours, sans qu'il soit besoin d'un nouveau « pouvoir. » (Voy. *ibid.*, art. 34).

« Si le recours n'a été admis qu'après l'année de- « puis la décision, la communication sera faite aux « parties, à personne ou domicile, pour y fournir ré- « ponse dans le délai du réglement. » (Voy. *ibid.*, art. 35.)

« Lorsqu'il aura été statué sur un premier recours « contre une décision contradictoire, un second re- « cours contre la même décision ne sera pas receva- « ble; l'avocat qui aurait présenté la requête sera « puni de l'une des peines énoncées en l'art. 32. » (Voy. *ibid.*, art. 36.)

Une ordonnance du 17 janvier 1834, sur le recours formé au nom d'un sieur Latruffe, fournit un exemple de l'application de ce dernier article.

381. — « Ceux qui voudraient s'opposer à des dé-« cisions du conseil d'Etat rendues en matière conten-« tieuse, et lors desquelles ni eux ni ceux qu'ils re-« présentent n'ont été appelés, ne pourront former « leur opposition que par requête en la forme ordi-« naire ; et, sur le dépôt qui en sera fait au secréta-« riat du conseil, il sera procédé conformément aux « dispositions du titre Ier. » (Voy. *ibid.*, art. 37).

L'opposition dont il est fait mention ici, et qu'on désigne sous la dénomination de tierce opposition, pour la distinguer du recours réservé au défendeur qui a été appelé et n'a point comparu, est la ressource des tiers qui se trouvent atteints par une décision intervenue sans qu'ils aient été appelés ni entendus.

Nous verrons qu'elle a lieu non-seulement contre les décisions en matière contentieuse, mais aussi contre les actes émis en la forme administrative qui blessent des droits privés. Les permissions pour l'établissement des ateliers insalubres, les autorisations pour les créations d'usines hydrauliques, les réglements d'eau et les concessions de mines figurent au premier rang des actes qui en suscitent l'usage.

La question de savoir si le tiers qui se présente par la voie de l'opposition n'a réellement pas été appelé, se réduit à une question de fait, dont la solution n'est jamais subordonnée qu'à une preuve de convocation régulière. Il n'en est pas de même du point de savoir s'il a été ou non représenté. Là se rencontrent les règles du droit commun sur l'identité de personnes considérée comme élément constitutif de la chose jugée, et dont la plus remarquable a trait à la définition des

ayants cause. Leur exposition ne rentre point dans notre sujet. Bornons-nous à constater que le conseil d'Etat paraît les prendre pour guides, puisqu'il décide que la tierce opposition n'est point admissible de la part de l'héritier contre la décision rendue à l'égard de son auteur (voy. ord. 9 avril 1817, Venture), du cessionnaire, s'il s'agit d'une décision dans laquelle le cédant a été partie (voy. ord. 18 août 1807, Meinier), du créancier contre une décision contradictoire avec son débiteur. (Voy. ord. 4 juin 1826, Delabarre.)

La conformité avec les principes du droit civil n'apparaît pas moins évidente dans une ordonnance qui a rejeté la tierce opposition de l'acquéreur à une décision rendue contre son vendeur, bien que postérieurement à la vente, par le motif que, dans le contrat, il avait chargé ce même vendeur de suivre l'instance, alors pendante, qui avait amené la décision. (Voy. ord. 20 janv. 1841, Le Prévost). Le conseil a vu, *sans doute*, un mandat dans la stipulation insérée à l'acte (1).

382. — Le réglement ne fixe point de délai pour la

(1) Je suis réduit à n'employer que la forme dubitative, par la raison que l'exposé des faits donné par les arrêtistes ne projette aucune lumière sur les considérants, conçus en termes par trop généraux, qui accompagnent l'ordonnance. On me pardonnera de saisir cette occasion de blâmer, dans les recueils consacrés à la jurisprudence administrative, un système de rédaction qui consiste à mettre en lumière le principe et à laisser dans l'ombre la spécialité de l'application. C'est précisément le contraire qu'il faudrait faire ! — (Cette note remonte à la première édition, et la justice me fait un devoir de dire que la méthode que je critiquais alors me paraît aujourd'hui abandonnée.)

tierce opposition ; il faut, par conséquent, suivre la règle admise par les tribunaux et par les auteurs en matière civile, et dire que les tiers qui n'ont pas été parties à une décision, étant censés l'ignorer, peuvent toujours l'attaquer (voy. arrêt de cassation du 17 germ. an IV ; ord. 28 mars 1821, ville de Rochefort), cela, quand bien même elle aurait été exécutée. (Voy. arrêt de cassation du 26 frim. an IV.)

Cependant l'exécution nous semblerait devoir produire, comme moyen de prescription, l'effet que nous lui avons attribué relativement au droit de recours en cas d'absence de notification. Les principes sont les mêmes. (Voy. *supra*, nº 338).

383. — « La partie qui succombera dans la tierce « opposition sera condamnée en 150 fr. d'amende, « sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu. » (Voy. décret 22 juillet 1806, art. 38).

« Les art. 34 et 35 ci-dessus, concernant les re- « cours contre les décisions contradictoires, sont « communs à la tierce opposition. » (Voy, *ibid.*, art. 39.).

Le conseil d'Etat a quelquefois modéré l'amende (voy. ord. 31 octobre 1821, Schmith), en vertu du droit appartenant à l'empereur comme chef suprême. Il en sera traité plus au long à l'occasion des contraventions sur les cours d'eau navigables et les autres contraventions aux réglements de grande voirie.

384. — M. Serrigny réfute nettement l'opinion émise par M. de Cormenin (t. I, ch. v, sect. 4, p. 78), que la question de dommages-intérêts est réservée aux tribunaux, opinion formellement condamnée, d'ailleurs, par la jurisprudence. (Voy. ord. 31 oct. 1821, Schmith).

« Outre que le texte du réglement, écrit-il, est formel « sur ce point, ne serait-il pas singulièrement bizarre « que le conseil d'Etat, qui rejette une tierce-oppo- « sition, fût obligé de renvoyer devant les tribunaux « pour appliquer les dommages qu'elle a pu occa- « sionner ? Les dommages-intérêts, comme l'amende, « sont, dans la main du conseil d'Etat, une sanction « pour réprimer la témérité du plaideur qui a violé « les dispositions du décret réglementaire : et l'on « veut que le conseil en renvoie l'application aux « tribunaux ! » (Voy. t. I, nº 356).

385. — « Lorsqu'une partie se croira lésée dans ses « droits ou sa propriété par l'effet d'une décision de « notre conseil d'Etat rendue en matière non-con- « tentieuse, elle pourra nous présenter une requête, « pour, sur le rapport qui nous en sera fait, être « l'affaire renvoyée, s'il y a lieu, soit à une section du « conseil d'Etat, soit à une commission. » (Voy. *ibid.*, art. 40).

Nous avons donné plus haut le commentaire de cet article. (Voy. *suprà*, nº 254).

386. — L'affranchissement du ministère d'avocat, dans les matières pour lesquelles la loi l'a stipulé, s'étend-il à l'opposition, à la demande en révision et à la tierce-opposition ?

Distinguons. La demande en révision constitue une voie *extraordinaire* ouverte dans certains cas, pour attaquer et faire tomber les décisions juridiques. On peut donc dire, relativement à ce mode de recours, qu'il convient de restreindre dans ses plus étroites limites l'exception apportée par une disposition toute spéciale aux formes ordinaires de procéder. Nous

ajouterons, d'ailleurs, qu'il a dû être dans la pensée de la loi, de concentrer dans des mains habiles et sages, l'exercice d'un droit dont elle s'efforçait de prévenir l'abus jusqu'à le frapper d'une pénalité. (Voy. art. 22 du réglement de 1806). Et il a été, en effet, jugé par deux fois, à l'occasion de recours en matière d'élections municipales, que la demande en révision d'une décision contradictoire ne pouvait être présentée que par le ministère d'un avocat au conseil. (Voy. ord. 14 janvier 1839, commune de Servières; 1er mars 1842, Tavernier). L'opposition et la tierce-opposition, au contraire, sont des voies *ordinaires* auxquelles il semble juste d'accorder la même faveur, les mêmes facilités qu'à l'action elle-même. C'est ce que le conseil d'Etat a jugé par une décision qui ne prononce que quant à l'opposition (voy. décr. 10 août 1850, syndicat de la Durance), mais dont le principe est évidemment applicable à la tierce-opposition.

387. — « En attendant qu'il soit fait un nouveau « tarif des dépens, et statué sur la manière dont il « sera procédé à leur liquidation, on suivra provisoi- « rement les réglements antérieurs relatifs aux avocats « au conseil, et qui sont applicables aux procédures « ci-dessus. » (Voy. *ibid.*, art. 41).

« Il ne sera employé dans la liquidation des dépens « aucuns frais de voyage, séjour ou retour des par- « ties, ni aucuns frais de voyage d'huissier au-delà « d'une journée. » (Voy. *ibid.*, art. 42).

« La liquidation et la taxe des dépens seront faites « à la commission du contentieux par un maître des « requêtes, et sauf révision par le grand-juge. » (Voy. *ibid.*, art. 43).

Le tarif des dépens annoncé par l'art. 41 a été pris dans le réglement de 1738 et le tarif de 1739, et fixé par une ordonnance royale du 18 janvier 1826, insérée au *Bulletin des lois*. Les art. 2, 3, 4 et 5 sont ainsi conçus :

« Art. 2. Il ne sera employé dans la liquidation des « dépens, aucuns frais de voyage, séjour ou retour « des parties, ni aucuns frais de voyage d'huissier au- « delà d'une journée.

« Art. 3. La liquidation et la taxe des dépens seront « faites au comité du contentieux, par le maître des « requêtes rapporteur.

« Art. 4. La taxe sera rendue exécutoire par notre « garde des sceaux, et dans le cas où il serait empê- « ché, par le conseiller d'Etat vice-président du co- « mité du contentieux.

« Art. 5. L'opposition à la taxe sera recevable dans « les trois jours de la signification de l'exécutoire.

« Elle sera jugée par notre garde des sceaux, con- « formément à l'art. 43 du réglement du 22 juillet « 1806. »

M. de Cormenin fait remarquer qu'il n'y a pas encore d'exemple d'opposition à la taxe (1). Il indique, en même temps, que le *minimum* des dépens dans les affaires contentieuses est de 150 fr. et le *maximum* de 350 fr. environ.

388. — Le tarif annexé à l'ordonnance de 1826, est réglé ainsi qu'il suit :

(1) L'opposition serait, aujourd'hui, jugée par le président du conseil d'Etat.

Dépens d'avocat.

1. Pour frais de ports de lettres et paquets, lorsque la partie demeurera à Paris ou n'en sera pas éloignée de plus de cinq myriamètres . . . . 5 »

Lorsqu'elle demeurera à une distance plus éloignée dans le ressort de la cour royale de Paris, ou dans l'un des ressorts des cours royales d'Orléans, Rouen, Douai, Nancy, Metz, Dijon et Bourges. 10 »

Lorsqu'elle demeurera dans tout autre lieu. (Tarif de 1738, alinéas 2, 3 et 4. Réglement du 22 juillet 1806, art. 4). . . . 15 »

2. Le droit de consultation. (Tarif de 1738, alinéa 7. Réglement du 22 juillet 1806, art. 1er) . . . . 10 »

3. Le droit de présentation ou de dépôt et enregistrement. (Tarif de 1738, alinéa 9. Réglement du 22 juillet 1806. art. 2). . . . . 6 »

4. Le droit de communication. (Tarif de 1738, alinéa 27. Réglement du 22 juillet 1806, art. 8). . . . . 3 »

5. Chaque rôle des requêtes présentées au conseil, contenant vingt-cinq lignes à la page et douze syllabes à la ligne. (Tarif de 1738, alinéa 14. Réglement du 22 juillet 1806, art. 46). . . . . 2 »

6. Le mis au net par rôle. (Tarif de 1738, alinéa 15. Réglement du 22 juillet 1806, art. 46) . . . . » 50

7. La copie desdites requêtes, chaque rôle. Tarif de 1738, alinéa 16. Réglement du 22 juillet 1806, art. 47). . . . . . » 25

8. Pour la comparution d'un avocat à un procès-verbal d'interrogatoire et autres qui peuvent être faits dans le cours de l'instance. (Tarif de 1738. alinéa 16. Réglement du 22 juillet 1806. art. 4) . . . . 3 »

9. Pour la copie de l'ordonnance royale, signifiée aux avocats de l'instance, chaque rôle. (Tarif de 1738, alinéa 22. Réglement du 22 juillet 1806, art. 28). . . . . » 50

10. Chaque signification de requête ou d'ordonnance pendant le cours d'une instance. (Tarif de 1738, alinéa 25. Réglement du 22 juillet 1806, art. 28 et 47) . . . . 1 »

11. La vacation au retrait du greffe des productions de l'instance, après le jugement d'icelle. (Tarif de 1738, alinéa 28. Réglement du 11 juin 1806, art. 27) . . . . 3 »

12. Le dressé de chaque article passé en taxe . . . . . . » 25

Les articles indûment divisés et dont le taxateur aura fait la réunion, ne seront comptés que pour un seul article. (Tarif de 1738, alinéa 38. Réglement du 22 juillet 1806, art. 43).

13. La vacation à la taxe. (Tarif de 1738, alinéa 40. Réglement du 22 juillet 1806, art. 43) . . . . 4 »

Frais de greffe.

14. Pour l'enregistrement de chaque requête au greffe. (Tarif de 1739, art. 1er, alinéa 18. Réglement du 22 juillet 1806, art. 2) . . . . 4 »

15. L'ordonnance de Committitur d'un rapporteur. . . . 3 »

Cette ordonnance ne pourra être expédiée ni notifiée. (Tarif de 1739, art. 1er, alinéa 3. Réglement du 11 jnin 1806, art. 28. Réglement du 22 juillet 1806, art. 2. Ordonnance du 23 août 1815, art. 15).

16. Expédition des ordonnances du garde des sceaux. (Tarif de 1739, art. 2, alinéa 7. Réglement du 22 juillet 1806, art. 4, 9, 12, 14, 15, 18, 20, 21. 25 et 26) . . . . . . 4 »

17. Tout certificat délivré par le greffier. (Tarif de 1739, art. 1er, alinéa 21) . . . . 4 »

18. La signature de l'expédition d'une ordonnance royale. (Tarif de 1739, art. 1er, alinéa 2. Réglement du 11 juin 1806, art. 35) . . . . 12 »

19. La signature de l'exécutoire des dépens. (Tarif de 1739, art. 2, alinéa 7. Réglement du 22 juillet 1806, art. 34) . . 4 »

20. Chaque rôle d'expéditions du greffe, de quelque nature qu'elles soient, à raison de vingt-cinq lignes à la page et de douze syllabes à la ligne. (Tarif de 1739, art. 1er, alinéa 16. Réglement de 1738, deuxième partie, titre XIII, art. 7. Réglement du 11 juin 1806, art. 35) . . . . » 50

Le retrait des pièces. (Tarif de 1739, art. 1er, alinéa 19. Réglement du 11 juin 1806, art. 27) . . . . 4 »

389. — On suit, entre particuliers, communes, fabriques ou établissements publics, la règle qui veut que la partie qui succombe soit condamnée aux dépens, et que les dépens soient compensés, si les parties succombent respectivement sur quelques chefs. (Voy. art. 130 et 131, C. pr. civ.)

390. — La jurisprudence a, de tout temps, fait au profit de l'Etat exception au principe du droit commun qui veut que toute partie qui succombe soit condamnée aux dépens. (Voy. art. 130, C. proc. civ.) Le conseil d'Etat se refusait invariablement à prononcer la condamnation aux dépens au profit ou à la charge des administrations publiques, lorsque survint la loi du 3 mars 1849.

L'art. 42 de cette loi était ainsi conçu : « Sont applicables à la section du contentieux les dispositions « des art. 88 et suivants du Code de procédure civile « sur la police des audiences, *et l'art.* 130 *relatif à la* « *condamnation aux dépens.* »

Cette dernière partie de l'article avait été ajoutée, lors de la seconde lecture, par la commission chargée de la rédaction du projet de loi. L'organe de la commission exposa que la législation antérieure, telle que l'entendait, à tort ou à raison, le conseil d'Etat, n'autorisait pas formellement à condamner aux dépens l'Etat qui venait à succomber dans un litige du contentieux administratif, qu'il fallait dissiper toute incertitude à cet égard, et appliquer la règle de justice et d'équité consacrée par le droit commun. Aucune contradiction ne s'éleva dans l'assemblée contre cette proposition.

La section du contentieux a donc appliqué à l'Etat

pendant deux ans et demi l'art. 130 du Code de procédure. Elle n'a été dans le cas d'y faire qu'une seule exception, qui n'était même pas, à vrai dire, une exception ; elle a décidé que cet article ne devait pas recevoir son application aux poursuites exercées par l'administration en matière de grande voirie. Ces poursuites ont, en effet, quant à l'amende du moins, un caractère pénal maintenant incontesté : or, même dans le droit commun, l'action pénale, l'action de la justice répressive ne donne lieu contre l'autorité qui exerce cette action, à aucune condamnation aux dépens.

En 1852, la loi du 3 mars 1849 a été expressément et intégralement abrogée par l'art. 27 du décret organique du conseil d'Etat en date du 25 janvier ; de plus l'art. 19 du décret du 30 janvier, portant réglement sur le service intérieur du conseil, s'est borné à déclarer applicables *à la tenue des séances publiques* les art. 88 et suivants du Code de procédure sur la police des audiences : cet article, qui n'est que la reproduction pure et simple de l'art. 26 de la loi du 26 juillet 1845 sur le conseil d'Etat, n'a pas rappelé l'art. 130 du même Code, que la loi de 1845 ne mentionnait pas non plus, et dont l'objet ne concerne d'ailleurs pas la tenue des séances.

Le conseil est, dès lors, revenu à son ancienne jurisprudence et l'a maintenue, contrairement aux conclusions présentées et aussi habilement que longuement développées à deux reprises par les commissaires du gouvernement, MM. Reverchon et Robert. (Décr. 27 fév. 1852, Nicoel ; 16 déc. 1863, ville de Ham).

Cependant les idées qui avaient inspiré ces critiques

se sont propagées et fortifiées dans le sein du conseil, et le gouvernement a été amené à leur donner satisfaction. De là l'art. 2 du décret du 2 novembre 1864 qui statue ainsi : « Les articles 130 et 131 du Code de « procédure civile sont applicables dans les contes- « tations où l'administration agit comme représentant « le domaine de l'Etat, et dans celles qui sont rela- « tives soit aux marchés de fournitures, soit à l'exé- « cution des travaux publics, aux cas prévus par l'ar- « ticle 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. »

Voilà donc l'administration placée, quant aux dépens, sous l'empire du droit commun pour toutes les instances dans lesquelles elle n'agit pas comme exerçant la puissance publique.

391. — Les dépens sont alloués par la loi à titre de garantie contre les procès injustes. Sous ce point de vue, le législateur a arbitré le préjudice causé et la réparation due à celui qui a eu à les subir. Il s'ensuit qu'il n'y a pour celui-ci nulle indemnité à prétendre en dehors des frais taxés, pour les faux frais et dépenses extraordinaires qu'il a pu supporter. (Voy. décr. 22 nov. 1851, comp. du canal de la Sambre à l'Oise). L'art. 2 du décret du 22 juillet 1806 est formel à cet égard, puisqu'il défend d'employer dans la liquidation des dépens, aucuns frais de voyage, séjour ou retour des parties.

Mais le juge est, comme en matière civile, investi d'un pouvoir discrétionnaire pour la répartition des dépens. Dans la première application faite à l'Etat du décret du 2 novembre 1864, il a été condamné à supporter la moitié des dépens. (Décr. 16 déc. 1864, Nercam).

392. — La requête civile n'étant pas admise devant le conseil d'Etat pour omission de statuer sur l'un des chefs de conclusions, la réparation de l'omission de prononcer sur les dépens intervient, sur la demande de la partie, par *voie d'addition à l'ordonnance rendue.* (Voy. ord. 28 mai 1838, commune de Saint-Nabord; 21 juillet 1849, fabrique de Sainte-Soulle). Mais pour qu'il en soit ainsi, il faut qu'il y ait eu conclusion formelle à cet égard. C'est à l'omission de statuer et non point à l'omission de conclure que le conseil entend remédier.

393. — Le réglement pour la procédure devant le conseil d'Etat ne fait nulle mention des rapports d'experts, et ne fournit, par conséquent, aucune disposition à suivre pour la taxe de leurs vacations. On ne peut, cependant, pas proposer au conseil d'Etat de faire sur ce point ce qu'il a judicieusement fait sur beaucoup d'autres, et de s'en référer aux principes posés par le Code de procédure civile. L'art. 319 de ce Code donne mission au président du tribunal de taxer les vacations des experts, et ce pouvoir ne s'exerce de sa part, que sauf pour les experts le droit d'opposition à la taxe dans les formes établies par le décret du 16 février 1807; il pourvoit ainsi à la taxe par une attribution spéciale. Or, dans la procédure administrative, ce n'est point au président à procéder à la taxe, il n'en connaît que sur l'opposition. On ne peut, par conséquent, invoquer l'analogie pour lui prêter l'attribution consacrée par l'art. 319 du Code de procédure civile. On se trouve, dès-lors, amené à s'adresser au conseil d'Etat lui-même pour faire déterminer ce qui est dû aux experts. Les choses ne se passent pas

autrement en effet; le conseil d'Etat règle le prix des vacations pour les expertises auxquelles il a été procédé dans le cours de l'instruction confiée à la section.

Les mêmes principes sont applicables aux rapports d'experts devant les conseils de préfecture ; la taxe est faite par les arrêtés qui statuent sur le litige. Le conseil d'Etat peut donc être appelé à réformer l'arrêté du conseil de préfecture dans le chef relatif à la taxe. (Voy. décr. 6 juillet 1850, Mouren). Mais voici ce qui en résulte : la décision du conseil d'Etat, en ce qui a trait à la taxe applicable aux experts, n'intéresse pas seulement les parties en cause, elle intéresse les experts eux-mêmes. D'où la nécessité de reconnaître à ceux-ci le droit d'intervenir, ou, la décision rendue, de prendre la voie de la tierce-opposition.

Je me sens même entraîné à reconnaître à l'expert qui se croit injustement taxé, le droit de saisir le conseil d'Etat d'un recours. Il ne me paraît pas possible de le laisser à la merci des parties.

394. — Nous arrivons enfin au titre quatrième du décret du 22 juillet 1806.

« Les avocats en notre conseil d'Etat auront, con-
« formément à notre décret du 11 juin dernier, le
« droit exclusif de faire tous actes d'instruction et
« de procédure devant la commission du conten-
« tieux. » (Voy. décr. 22 juillet 1806, art. 44).

« L'impression d'aucun mémoire ne passera en taxe.

« Les écritures seront réduites au nombre de rôles
« qui sera réputé suffisant pour l'instruction de l'in-
« stance. » (Voy. *ibid.*, art. 45).

« Les requêtes et mémoires seront écrits correcte-
« ment et lisiblement en demi-grosse seulement ;

« chaque rôle contiendra au moins cinquante lignes, « et chaque ligne douze syllabes au moins : sinon, « chaque rôle où il se trouvera moins de lignes et de « syllabes sera rayé en entier, et l'avocat sera tenu « de restituer ce qui lui aurait été payé à raison de « ces rôles. » (Voy. *ibid.*, art. 46).

« Les copies signées des requêtes et mémoires ou « autres actes, seront écrites lisiblement et correc- « tement ; elles seront conformes aux originaux, et « l'avocat en sera responsable. » (Voy. *ibid.*, art. 47).

« Les écritures des parties, signées par les avocats « au conseil, seront sur papier timbré.

« Les pièces par elles produites ne seront point su- « jettes au droit d'enregistrement, à l'exception des « exploits d'huissier, pour chacun desquels il sera « perçu un droit fixe de un franc.

« N'entendons néanmoins dispenser les pièces pro- « duites devant notre conseil d'Etat, des droits d'en- « registrement auxquels l'usage qui en serait fait « ailleurs pourrait donner ouverture.

« N'entendons pareillement dispenser du droit d'en- « registrement les pièces produites devant notre « conseil d'Etat, qui, par leur nature, sont soumises « à l'enregistrement dans un délai fixe. » (Voy. *ibid.*, art. 48).

« Les avocats au conseil seront, suivant les circon- « stances, punis de l'une des peines ci-dessus, dans « le cas de contravention aux réglements, et notam- « ment s'ils présentent comme contentieuses des « affaires qui ne le seraient pas, ou s'ils portent en « notre conseil d'Etat des affaires qui seraient de la

« compétence d'une autre autorité. » (Voy. *ibid.*, art. 49).

« Les avocats au conseil prêteront serment entre « les mains de notre grand-juge, ministre de la jus- « tice. » (Voy. *ibid.*, art. 50).

L'institution des avocats au conseil a son origine dans l'ancienne organisation judiciaire.

Il existait autrefois près du conseil privé ou du conseil des parties, d'où sont sortis le conseil d'Etat et la cour de cassation, des officiers exclusivement chargés, sous le titre *d'avocats au conseil du roi*, de la défense des affaires administratives et civiles. Ces officiers, aux termes du réglement du 22 juin 1738, qui les régit encore, devaient avoir été reçus *avocats en parlement*.

Supprimés, par la loi des 14-27 avril 1791, avec le le conseil privé auquel ils étaient attachés, ils ont retrouvé leur place près des corps institués pour remplir les fonctions attribuées à ce conseil.

En l'an VII, la loi du 27 ventôse ne donne aux officiers investis du droit de postuler et de prendre des conclusions près le tribunal de cassation que le titre d'*avoués*, par la raison simple que la législation d'alors ne reconnaissait plus d'*avocats*. Mais aussitôt que l'ordre des avocats est rétabli, les défenseurs près la cour de cassation en reprennent le titre, en vertu d'un décret du 25 juin 1806, qui n'a d'autre objet que de leur en faire restitution.

En 1806, dès que le conseil d'Etat arrive au rang d'institution, on érige à son côté un collége d'avocats. « Il y aura, porte l'art. 1er du décret du 11 juin, des

« avocats en notre conseil, lesquels auront seuls le « droit de signer les mémoires et requêtes des par- « ties en matière contentieuse de toute nature. »

Enfin, la constitution définitive de l'ordre est due à une ordonnance du 10 septembre 1817, dont les art. 1 et 2 sont conçus ainsi :

« Art. 1. L'ordre des avocats en nos conseils et le « collége des avocats à la cour de cassation sont réu- « nis sous la dénomination d'*ordre des avocats aux* « *conseils du roi et à la cour de cassation*.

« Art. 2. Ces fonctions seront désormais indivi- « sibles. »

Ceux qui ont écrit sur la jurisprudence administrative s'accordent unanimement à dire que les avocats au conseil ont été institués pour offrir aux parties des garanties de savoir, d'intégrité et de responsabilité pécuniaire et que « l'expérience a répondu aux motifs « qui ont présidé à la création de ce collége d'hommes « choisis. » (Voy. MM. Serrigny, t. Ier, p. 370, n° 360, et de Cormenin, t. Ier, chap. v, sect. 4, p. 75, 84).

Il faut joindre à ces témoignages de considération celui qui résulte de l'attribution qui leur a été faite par le gouvernement du droit exclusif de signer, à défaut des parties elles-mêmes, *en matière contentieuse*, les mémoires et réclamations adressés aux ministres et aux administrations et directions générales qui en dépendent, et d'entrer dans les bureaux pour la poursuite des affaires de cette nature. (Voy. arrêtés des min. de la just., des fin. et de l'intér. des 29 sept. 1823, 13 mai et 22 juillet 1824, 10 janv. 1831, et instruction du direct. de l'enreg. du 7 sept. 1824).

Nous devons même ajouter qu'en fait, ce droit de signer les mémoires et réclamations pour et au nom des parties, s'est étendu, sans rencontrer d'obstacle sérieux et permanent, à certaines affaires *non contentieuses* dans le sens légal du mot, telles que les demandes de permission d'usines, d'autorisation de sociétés anonymes, et les recours en grâce.

Il a été traité plus haut de la pénalité ; je n'ai qu'à mentionner quelques applications spéciales fournies par la jurisprudence.

On a quelquefois mis les frais de l'instance, outre l'amende, à la charge personnelle de l'avocat signataire d'un recours inconsidérément formé (voy. ord. 19 avril 1826, Rougemont) ; et dans les cas les plus graves, on a prescrit la transmission de l'ordonnance de condamnation au conseil de discipline de l'ordre. Cependant le caractère de modération que nous nous sommes plu à signaler, reparaît dans les ordonnances qui renferment simplement l'injonction aux avocats d'être plus circonspects à l'avenir. (Voy. ord. 4 juin 1823, Langlade).

Le réglement ne dit rien du pouvoir d'ordonner la suppression des écrits injurieux, mais il tient de trop près à l'autorité de police, qu'il appartient à chaque tribunal d'exercer dans son domaine, pour qu'on le puisse contester au conseil d'Etat. (Voy. ord. 31 oct. 1833, Petit). C'est en vain que l'avocat se retrancherait dans l'existence d'une mention accompagnant sa signature et destinée à exprimer qu'elle n'a été apposée que *pour validité des conclusions*. On le rend responsable d'une requête qui n'a été admise que parce

qu'elle était revêtue de sa signature (1). (Voy. ord. 23 juin 1824, Lachallerie). Mais par compensation, son ministère en est plus libre et plus indépendant vis-à-vis des parties.

Rappelons en terminant que l'application d'une peine suppose une faute volontaire ou bien grave, et qu'on ne saurait user de trop de tempérament lorsqu'il s'agit de condamner pour erreurs commises dans des matières où les distinctions sont si difficiles. (Voy. en ce sens MM. de Cormenin, t. Ier, sect. IV, p. 86, et Serrigny, t. Ier, n° 370).

395. — « Les significations d'avocat à avocat, et « celles aux parties ayant leur demeure à Paris, se- « ront faites par des huissiers au conseil. » (Voy. *ibid.*, art. 51).

CHAPITRE NEUVIÈME.

DE L'ALGÉRIE.

—

Préliminaires.

396. — Constitution du pouvoir civil en Algérie.
397. — Institution d'un gouverneur-général. — Ses pouvoirs.
398. — Application de la législation de la métropole.

(1) Le plus ordinairement, le président de la section fait acte d'obligeance en donnant avis au conseil de l'ordre du dépôt du mémoire signalé à son attention comme injurieux ; l'avocat, éclairé sur la portée des expressions qui ont pu lui échapper, s'empresse de les rétracter, et un article spécial de l'arrêté donne acte du *retrait* du mémoire. (Voy. ord. 14 mai 1852, Ronconi).

396. — Après la convention du 5 juillet 1830, qui réglait les conditions de la capitulation d'Alger, tous les pouvoirs restèrent concentrés aux mains de l'autorité militaire qui s'adjoignit une *commission* de gouvernement chargée de pourvoir aux besoins du moment et de proposer un système d'organisation ; mais, au mois de décembre de l'année suivante, M. Casimir Périer, alors président du conseil, provoqua une ordonnance royale dont le préambule déclarait « que « s'il avait été nécessaire, dans les premiers temps « qui avaient suivi l'occupation du pays d'Alger, de « laisser réunis dans une seule main les pouvoirs « civils et militaires, il importait maintenant au bien-« être de l'établissement que les pouvoirs fussent « séparés, afin que la justice et l'administration ci-« viles pussent prendre une marche régulière. » Exposer en détail toutes les modifications qu'a subies depuis cette époque le gouvernement de l'Algérie ne

serait que faire l'histoire des essais qui ont été tentés pour réaliser soit la séparation, soit la conciliation des deux pouvoirs militaire et civil. Nous nous bornerons à ce qui est nécessaire pour faire apprécier le degré d'autorité des actes nombreux dont se compose la législation locale.

397. — Dès le 12 mai 1832, l'intendance civile, d'abord indépendante, avait été subordonnée à l'autorité du commandant militaire, mais l'administration civile était néanmoins restée distincte. Cet état de chose dura jusqu'à la promulgation de l'ordonnanee du 22 juillet 1834 qui confia le commandement général et la haute administration des possessions françaises dans le nord de l'Afrique, à un *gouverneur-général*, sous les ordres du ministre de la guerre. D'après cette ordonnance, et de l'assentiment au moins tacite des chambres législatives, l'Algérie était placée sous le régime des ordonnances royales (voy. art. 4), en sorte que le pouvoir législatif était exercé par le chef de l'Etat.

Le gouverneur-général avait sous ses ordres un intendant civil et un directeur des finances dont les attributions correspondaient à celles des préfets en France; lui-même exerçait certaines attributions réservées dans la métropole au chef du pouvoir exécutif, comme de déclarer l'utilité publique, de promulguer les lois et ordonnances; mais si complète que fût la délégation des pouvoirs administratifs, le gouverneur-général rencontrait naturellement dans l'exercice de ces pouvoirs, les mêmes limites qui les circonscrivent dans les mains du préfet et du chef de l'Etat. (Voy. t. Ier, nos 53 et suiv.) Seulement, il pou-

vait, moyennant la déclaration d'une urgence dont il était le seul appréciateur, rendre provisoirement exécutoires les projets d'ordonnance par lui préparés. C'est encore à ces distinctions qu'il convient de s'attacher pour juger de la légalité des dispositions édictées à cette époque et restées en vigueur. (Voy. cass. 15 juillet 1854, Choulet ; 10 sept. 1857, Labaronne).

398. — On se tromperait, d'ailleurs, si, du pouvoir que nous venons de reconnaître au chef de l'Etat, on concluait que l'Algérie n'est régie que par des ordonnances ou décrets spéciaux, par des arrêtés locaux et par les lois, ordonnances ou décrets qui ont été expressément promulgués. Nous verrons plus loin qu'il en est ainsi aux colonies ; mais on peut dire de l'Algérie que, par la seule force des choses, la législation générale de la France a suivi, en quelque sorte, les français qui ont été s'y fixer, et qu'elle s'y est établie avec eux. Ce principe, toutefois, a été longtemps à se dégager, et ce n'est qu'en 1865 qu'il a été nettement formulé par un arrêt de la cour de cassation. (Ch. crim. 17 nov. 1865, Leinen).

399.—A cet égard, on a cru voir des contradictions dans la jurisprudence ; nous y trouvons tout au plus quelque incertitude, et nous comprenons aussi bien la décision de la cour impériale d'Alger qui applique, sans qu'il y ait eu de promulgation spéciale, la loi sur la propriété littéraire (arrêt du 10 avril 1850, société des auteurs dramatiques), que les arrêts de la cour de cassation qui avaient déclaré la loi sur la police de la chasse non-exécutoire avant la promulgation spéciale faite en 1850, ou ceux qui, en matière de voirie, repoussent l'application de la législation métropo-

litaine. (Cass. 24 févr. 1849, Cemino). Nous croyons, en effet, qu'il faut distinguer entre les lois d'intérêt général et permanent, comme celles qui touchent à la constitution de la famille ou à celle de la propriété, et les dispositions qui ont pour objet des intérêts variables et relatifs, comme sont les intérêts de police qui, par leur nature, sont essentiellement du ressort de l'autorité locale.

400. — Toutefois, on comprend que, dans la pratique, des difficultés très-sérieuses peuvent naître, lorsqu'il s'agit d'apprécier le caractère de la loi qu'on proposera d'appliquer à l'Algérie ; l'arrêt même du 17 novembre 1865, cité plus haut, nous en offre un exemple ; il décide qu'une adjudication de coupe de bois, en Algérie, est soumise à l'art. 40 du Code forestier sur l'exploitation et la vidange des coupes ; or, nous avons de la peine à nous défendre de ne voir dans ce texte qu'une disposition d'ordre et de police. La cour suprême l'a considérée, au contraire, comme l'une de ces lois « destinées à protéger les français « dans leurs personnes et leurs propriétés, que la « conquête et l'occupation de l'Algérie y ont intro- « duites virtuellement. » Sans nous arrêter à discuter une solution d'espèce, nous relevons le principe posé dans les motifs. Nous en retrouvons l'application, et, cette fois, nous n'avons aucune réserve à exprimer, dans les arrêts qui ont déclaré que la garantie constitutionnelle établie en faveur des fonctionnaires publics par l'art. 75 de la constitution de l'an VIII, peut être invoquée en Algérie (cass. 3 avril 1866, Pinard), et que, même avant qu'en vertu d'un arrêté du 30 décembre 1842 la loi du 29 ventôse an XI eût été pro-

mulguée en Algérie, cette loi y était applicable par cela seul que le notariat y avait été établi. (Cass. 11 décembre 1861, Aberjoux).

401. — Envisagée dans son ensemble, cette jurisprudence et celle du conseil d'Etat sont, il faut le dire, dominées par une tendance de plus en plus marquée vers le droit commun et l'assimilation avec la métropole. Le conseil d'Etat, en particulier, se montre de moins en moins disposé à reconnaître une force obligatoire aux ordonnances, décrets ou arrêtés qui, sous l'empire de nécessités politiques ou militaires, ont porté quelque atteinte aux garanties dont le droit de propriété est entouré en France. Ainsi, après avoir, à l'origine, appliqué à la lettre et dans toute leur rigueur, les ordonnances du 31 octobre 1845 sur le séquestre, du 21 juillet 1846 sur la délimitation des propriétés, et le décret du 2 avril 1854 sur le partage des biens indivis entre les particuliers et l'Etat, cette haute juridiction se refuse maintenant à sanctionner celles de leurs dispositions qui restreignent la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire : nous justifierons plus tard cette observation. Revenons à la mention sommaire que nous voulons consacrer aux diverses organisations successives de l'Algérie.

402. — L'ordonnance royale du 31 octobre 1838 supprima l'intendant civil et constitua une direction de l'intérieur à Alger, avec deux sous-directions, l'une à Oran, l'autre à Bone, premier essai de fractionnement du territoire en circonscriptions administratives.

Sous le régime de l'ordonnance royale du 15 avril

1845, portant organisation de l'administration générale et des *provinces* en Algérie, une direction des affaires civiles fut instituée, et quatre directeurs placés à la tête des services administratifs de la justice, de l'intérieur et des travaux publics, des finances et du commerce et des affaires arabes.

Un conseil supérieur d'administration était, en même temps, créé près du gouverneur-général ; un conseil du contentieux était établi avec des attributions analogues à celles des conseils de préfecture ; enfin, l'ordonnance reconnaissait, dans chacune des trois provinces d'Alger, d'Oran et de Constantine, des territoires civils, des territoires mixtes et des territoires arabes, divisions dont nous retrouverons la trace dans la législation actuelle.

403. — Le 1er septembre 1847, une nouvelle ordonnance supprima le conseil du contentieux, les directions de l'intérieur, des travaux publics et des finances, et institua, dans chaque province, un directeur des affaires civiles et un conseil de direction connaissant, sauf les exceptions résultant de la législation spéciale, des matières déférées en France aux conseils de préfecture, dans la limite de la compétence de ces conseils.

Nous rencontrons ensuite, dans l'ordre des temps, l'arrêté du chef du pouvoir exécutif du 9 décembre 1846 qui, se rapprochant encore des institutions de la France, supprime la direction générale des affaires civiles et institue une préfecture dans chaque province devenue département. Il faut noter ici un changement important dans les attributions du gouverneur-général : l'ordonnance du 22 juillet 1834, en

l'autorisant à prendre provisoirement dans les cas urgents, des arrêtés créant au besoin des pénalités nouvelles, puisqu'ils étaient censés émaner du pouvoir législatif, n'avait pas été abrogé par l'ordonnance du 15 avril 1845; l'art. 3 déclarait seulement que si, dans les trois mois de la date de l'arrêté d'urgence, la ratification ministérielle n'avait pas été insérée au *Bulletin officiel de l'Algérie*, l'acte du gouverneur-général demeurait sans effet. L'art. 6 de l'arrêté du 9 décembre 1848 ne confère plus au gouverneur-général que le droit de prendre, sous sa responsabilité, les mesures *autorisées par les lois de la métropole*, ce qui le fait rentrer dans les bornes du pouvoir réglementaire, au moins pour l'avenir.

404. — Un décret du 30 décembre 1856 avait appliqué à l'Algérie la décentralisation administrative édictée en France par le décret du 25 mars 1852, mais en y introduisant les modifications nécessitées par l'organisation spéciale du pays où n'existaient pas encore de conseils généraux. Ces conseils furent créés et organisés par un décret du 27 octobre 1858 rendu sur la proposition du prince qui venait d'être chargé du ministère spécial de l'Algérie et des colonies. En même temps, de nouvelles attributions furent données aux préfets, en territoire civil, et aux généraux de division, en territoire militaire. Au moyen de la suppression des fonctions de gouverneur-général de l'Algérie, le pouvoir de réglementation attaché à ces fonctions passa dans les mains du ministre, la centralisation à Alger n'étant maintenue que pour les questions militaires (décr. du 31 août 1858, art. 4 et 5); mais, d'ailleurs, ce pouvoir, en changeant de mains,

n'a pas changé de nature ni d'étendue ; c'est ce qu'il importe de constater et de retenir.

405. — Après la suppression du ministère spécial, un décret du 10 décembre 1860 a de nouveau centralisé à Alger, sous l'autorité d'un gouverneur-général, le gouvernement et la haute administration de l'Algérie, mais en faisant rentrer dans les attributions des départements ministériels auxquels ils ressortissent en France, les services de la justice, de l'instruction publique et des cultes. En apportant une dernière modification au régime de l'Algérie (voy. *infrà*, n° 409); un décret du 7 juillet 1864 déclare expressément que le gouverneur-général conserve les attributions qu'il tient de la législation antérieure.

406. — Dans cette situation, le gouverneur-général est-il une autorité ressortissant directement au conseil d'Etat? A ne consulter que le décret du 10 décembre 1860, il semble que l'autorité du gouverneur-général soit indépendante de celle du ministre de la guerre ; l'art. 1er et le dernier alinéa de l'art. 7 sont formels, et si l'on considère l'intention qui a présidé à la reconstitution du gouvernement général, on ne peut douter qu'on n'ait voulu mettre le gouverneur-général aux lieu et place du ministre de l'Algérie, en tout ce qui n'exigeait pas de rapports personnels entre le chef de l'Etat et le ministre. On peut, à l'appui de cette opinion, citer deux décisions du conseil d'Etat qui ont rejeté par des moyens du fond, des recours formés contre des actes émanés du gouverneur-général. (Décr. 9 mai 1866, de Wildermeth ; 12 juillet 1866, Reidon). D'ailleurs, serait-il vrai de dire, avec l'art. 1er du décret du 10 décembre 1860, que l'admi-

nistration est *centralisée* à Alger, si un recours au ministre de la guerre restait ouvert après que le gouverneur-général a *statué*, comme l'art. 7 lui en donne le droit? Cette considération nous paraît décisive.

407. — Toutefois, il ne faut pas perdre de vue qu'aux termes de l'art. 3 de la Constitution, l'empereur gouverne *au moyen des ministres*, ce qui paraît s'opposer à ce qu'il soit institué d'autres autorités directement responsables envers l'empereur et dont les actes, par conséquent, ressortissent directement au conseil d'Etat. Le sénatus-consulte du 3 mai 1854 n'a fait qu'appliquer ce principe lorsqu'en conférant aux gouverneurs des colonies des pouvoirs de haute administration et de gouvernement, il a néanmoins déclaré que ces pouvoirs ne seraient exercés que sous le contrôle du ministre de la marine, en sorte que le recours direct n'est recevable que par application de la loi du 7-14 octobre 1790. (Décr. 8 mars 1866, conseil général de la Martinique). On comprend donc qu'un scrupule puisse arrêter le conseil d'Etat, et, en effet, les décrets cités plus haut prêtent au doute, car on n'y trouve visées que les observations du ministre de la guerre qui, en concluant au rejet du recours, s'appropriait les décisions attaquées, ce qui a pu autoriser le conseil à ne point examiner la fin de non-recevoir.

408. — Après cette revue rapide du passé de l'Algérie et ces explications sur le pouvoir qui la régit, nous allons aborder ce que son organisation administrative présente de spécial, et nous traiterons en premier lieu des autorités administratives et de leurs attributions, en second lieu des conseils de préfec-

ture et de leur compétence, ce qui nous donnera l'occasion de parler des restrictions et modifications qui ont été imposées, dans l'intérêt de la colonisation, ou en raison des nécessités de la conquête, à l'exercice du droit de propriété, tel qu'il est entendu dans la métropole. On trouvera d'ailleurs, aux chapitres du *Domaine* et de *l'Expropriation*, quelques détails sur la composition du domaine en Algérie et sur la procédure spéciale suivie dans la colonie en matière de dépossession pour cause d'utilité publique.

Art. 1er. — Des autorités administratives.

409. — Après ce que nous avons dit de la situation du gouverneur-général, il ne nous reste qu'à pénétrer dans le détail de ses attributions comme dépositaire du pouvoir administratif centralisé à Alger.

Aux termes de l'art. 7 du décret du 10 décembre 1860, les actes de haute administration et de gouvernement qui doivent émaner de l'empereur et qui ne concernent ni la justice, ni la marine, ni l'instruction publique, ni les cultes, sont proposés par le gouverneur-général et présentés à l'empereur par le ministre de la guerre qui contresigne les décrets. Ce même art. 7, combiné avec l'art. 1er du décret du 7 juillet 1864 et l'art. 12 du décret du 27 octobre 1858, réserve au gouverneur-général, à l'exclusion des préfets, la décision des affaires suivantes composant le tableau C annexé au décret que nous venons de mentionner en dernier lieu :

410. — 1° Affaires mixtes, c'est-à-dire qui intéressent à la fois deux provinces ; 2° Mesures relatives au cantonnement des arabes en territoire civil ou

militaire (1) ; 3° Création de villes, villages et centres de population ; 4° Circonscriptions territoriales, administratives et judiciaires ; changements proposés à la désignation des chefs-lieux ; 5° Contributions extraordinaires à établir ou emprunts à contracter dans l'intérêt du département ; 6° Répartition du fonds commun provincial ; 7° Réglement des budgets provinciaux et des comptes administratifs ; 8° Approbation de virements de crédits d'un article à l'autre du budget provincial ; 9° Changement de destination des édifices départementaux ; 10° Fixation du taux maximum du mobilier des préfectures, sous-préfectures et commissariats civils ; 11° Approbation des baux des édifices pris à loyer pour l'installation des services administratifs dont la dépense est mise à la charge de l'Etat ; 12° Acquisitions, aliénations, échanges d'immeubles appartenant à l'Etat, sauf les exceptions comprises aux nos 30 et 31 du § 1er et 76 du § 2 du tableau B (voy. *infrà*, nos 417 et 418) ; 13° Classement, direction et déclassement des routes départementales ; 14° Approbation des réglements d'administration et de discipline des maisons centrales, prisons départementales et établissements pénitentiaires, et généralement de toutes les mesures qui engagent les questions de système et d'organisation ; 15° Approbation des projets, plans et devis des travaux neufs à exécuter pour le compte du département quand, pour ce dernier, la dépense doit excéder 50,000 fr., et quelle que soit la quotité de la dépense,

(1) Le cantonnement est abandonné et remplacé par le système inauguré par le sénatus-consulte du 22 avril 1863 pour la constitution de la propriété.

s'il s'agit de prisons départementales ou d'asiles d'aliénés et si les travaux engagent la question de système ; 16° Fixation de la part contributive du budget provincial aux dépenses et aux travaux qui intéressent à la fois l'Etat et la province ou la province et les communes ; 17° Organisation des caisses de retraite ou de tout autre mode de rémunération ou de secours en faveur des employés des services publics rétribués sur les fonds du département ; 18° Réglement du domicile de secours pour les aliénés et les enfants trouvés, lorsque la question s'élève entre deux provinces ; 19° Ouverture ou suppression de tours pour les enfants trouvés ; 20° Création d'octrois aux portes de terre des villes et approbation des tarifs desdits octrois ; 21° Modifications au tarif de l'octroi municipal de mer ; approbation d'additions au tarif ou de suppléments de taxe votés par les communes ; 22° Impositions extraordinaires et emprunts votés par les communes, sauf les emprunts remboursables sur les seules ressources ordinaires et dont le terme du remboursement n'excédera pas dix années ; 23° Expropriation pour cause d'utilité publique, sauf en matière de chemins vicinaux ; 24° Dons et legs aux départements et aux communes, lorsqu'il y a réclamation ; 25° Etablissements de ponts communaux à péage ; 26° Création d'établissements de bienfaisance (hopitaux, hospices, orphelinats, bureaux de bienfaisance, monts de piété) ; 27° Nomination aux emplois non compris dans la nomenclature fixée par le tableau A, c'est-à-dire aux emplois auxquels les préfets n'ont point mission spéciale de pourvoir. (Voy. *infrà*, n° 416).— Cette énumération doit être rapprochée de

celle que nous avons donnée au chapitre des préfets (t. 1er, n° 333, p. 298) et qui renferme les exceptions à la règle en vertu de laquelle les objets d'administration départementale, communale et d'assistance publique rentrent en général dans les attributions de ces fonctionnaires. On voudra bien aussi prendre garde qu'au même endroit de cet ouvrage et en commentant, à partir du n° 334, le tableau A énumérant les objets d'administration abandonnés aux préfets, nous avons été amené à traiter des objets analogues qui ne sont point compris dans cette délégation ; ainsi, en parlant du cas où le préfet autorise lui-même l'acceptation ou le refus des dons et legs (n° 347), nous avons traité du cas où ce droit est réservé au gouvernement ; on appliquera au gouverneur-général de l'Algérie ce que nous avons dit du pouvoir exécutif de la métropole.

411. — L'intervention obligée d'un conseil de gouvernement créé par l'art. 9 du décret du 10 décembre 1860, constitue une garantie analogue à celle qui résulte dans la métropole du concours du conseil d'Etat à la préparation des actes du pouvoir exécutif. (Voy. t. 1er, nos 94 et suiv., p. 85). D'après le décret même du 10 décembre 1860, tout acte engageant le domaine de l'Etat ou contenant aliénation dudit domaine, à quelque titre que ce soit, et rentrant dans les pouvoirs du gouverneur-général, doit être fait en conseil de gouvernement, et ce conseil est nécessairement appelé à délibérer sur les actes concernant le domaine qui doivent, aux termes de la législation en vigueur, être soumis au conseil d'Etat. — Un décret impérial du 30 avril 1861, maintenu par celui du 7 juillet 1864,

a, d'ailleurs, établi la liste des affaires pour lesquelles l'avis du conseil de gouvernement est exigée à titre de condition de légalité. (Voy. *suprà*, t. 1er, n° 98, p. 91). De ce nombre sont les concessions de mines et de desséchement de marais, les concessions d'exploitation de biens domaniaux pour une durée de plus de neuf années, lorsque l'évaluation des charges annuelles de toute espèce imposées au concessionnaire est supérieure à mille francs; les autorisations d'exploiter des madragues ou pêcheries; les ventes de gré à gré et échanges d'immeubles domaniaux à la suite des expertises réglementaires, lorsque ces immeubles ont une valeur supérieure à dix mille francs; les acquisitions et transactions pour le compte de l'Etat dans la même limite; la soumission des forêts au régime forestier; les concessions et affectations d'immeubles domaniaux aux services publics; la déclaration d'utilité publique pour les cas d'expropriation; les appositions et main-levées de sequestre; les créations et autorisations d'établissement de bourses et chambres de commerce, de chambres consultatives d'agriculture, de sociétés anonymes, tontines, banques, comptoirs d'escompte, de conseils de prud'hommes; d'hôpitaux, hospices, orphelinats, bureaux de bienfaisance, monts de piété et autres institutions ayant pour objet un intérêt public; la création de caisses de retraite en faveur des agents des administrations provinciales ou communales; les acceptations de dons et legs aux provinces, aux communes ou aux établissements décrétés d'utilité publique, lorsqu'il y a réclamation de la part des familles; l'établissement, la modification et la suppression d'impôts au

profit de l'Etat, des provinces ou des communes ; l'établissement des tarifs de douane ou d'octroi ; la fixation des bases et du mode de perception des contributions arabes et l'établissement des tarifs y relatifs ; l'ouverture et le tracé des routes à exécuter aux frais de l'Etat et des provinces ; les projets, plans et devis des travaux à exécuter au compte de l'Etat et des provinces, lorsque la dépense qui doit en résulter est évaluée à plus de 50,000 fr.; la fixation du mode d'exécution en régie ou par entreprise et des conditions à imposer par les cahiers de charges ; les marchés de fournitures de toutes sortes à faire au compte de l'Etat, lorsque la dépense est évaluée à plus de 50,000 fr.; les emprunts à contracter par les provinces ou par les communes, sauf, en ce qui touche ces dernières, les cas où il peut être statué directement par l'autorité locale (voy. *infrà*, nº 417) ; les comptes administratifs des budgets provinciaux, des budgets des communes dont les revenus s'élèvent à plus de 300,000 francs, et des budgets des centimes additionnels à l'impôt arabe ; enfin, la préparation de la législation et des réglements organiques sur l'état civil, le culte, la justice et l'instruction publique des indigènes. — Cette liste rassemble, comme on le voit, des matières bien diverses ; les décisions prises en conseil de gouvernement sur chacune d'elles peuvent, soit froisser des intérêts, soit porter atteinte à des droits ; les voies de recours, dans l'un et l'autre cas, seront analogues à celles que nous avons décrites en traitant de l'exercice du pouvoir réglementaire du chef de l'Etat. (*Suprà*, t. 1er, nos 99 et suiv., p. 91).

412. — Au-dessous du gouverneur-général se pla-

cent, dans l'ordre hiérarchique, le sous-gouverneur et le secrétaire-général du gouvernement.

« Le sous-gouverneur, dit l'art. 2 du décret du « 2 juillet 1864, continue à remplir les fonctions de « chef d'état-major général, et il exerce les attribu- « tions civiles qui lui sont déléguées par le gouver- « neur-général. Il est spécialement chargé, sous l'au- « torité du gouverneur-général, de la direction poli- « tique et de la centralisation administrative des « affaires arabes. » — Le secrétaire-général n'a pas d'attributions administratives qui lui soient propres ; il préside à l'*expédition générale* des affaires civiles. (Décret du 2 juillet 1864, art. 4). Il est membre de droit du conseil de gouvernement et du conseil supérieur qui se réunit annuellement aux époques déterminées par l'empereur, pour délibérer sur le budget général de l'Algérie. (*Ibid.*, art. 8).

413. — Avant le décret du 2 juillet 1864, il existait, dans chaque province, deux autorités indépendantes l'une de l'autre ; aujourd'hui les préfets sont subordonnés aux généraux qui, sous le titre de commandants de province, sont chargés de l'*administration générale* du territoire civil et du territoire militaire. (Voy. art. 13). Dans l'art. 15 du même décret, nous trouvons en quelque sorte l'explication de ce qu'il faut entendre par l'administration générale. La mission du général commandant la province consiste d'abord à diriger l'action du préfet et à contrôler les services civils de la province. Il rend compte périodiquement au gouverneur-général de la situation du territoire soumis à son autorité ; il reçoit les instructions du gouverneur-général pour toutes les mesures

qui touchent à la colonisation ou aux affaires arabes; il propose l'avancement ou la révocation des fonctionnaires ou agents civils de la province dont la nomination appartient à l'empereur ou au gouverneur-général, et pourvoit aux emplois dont la nomination lui est déférée par les délégations du gouverneur-général, et enfin, statue sur toutes les affaires d'intérêt provincial dont la décision, réservée au pouvoir central, lui est déléguée par le gouverneur-général. — Un arrêté du gouverneur-général du 20 mars 1865 a organisé cette délégation; l'attribution la plus importante qui soit abandonnée aux généraux consiste dans l'approbation des adjudications d'immeubles domaniaux et des ventes de gré à gré ou locations de semblables immeubles, lorsque leur valeur n'excède pas un taux déterminé. (Voy. art. 3).

Dans les circonstances urgentes et imprévues, le général commandant la province peut prendre, sous sa responsabilité, et sauf à en référer immédiatement au gouverneur-général, des mesures d'ordre et de sécurité publique. (Voy. décret du 2 juillet 1864, art, 15 *in fine*).

414. — En territoire militaire, l'action du général commandant la province est directe ; il exerce, en ce qui concerne les français et les étrangers établis dans ce territoire, les attributions dévolues au préfet dans le territoire civil. (Voy. *infrà*, n° 415, et décret du 2 juillet 1864, art. 23). Toutefois, le général commandant la province peut déléguer au préfet ces dernières attributions en tout ou en partie, et, en ce cas, le préfet signe au nom du général, toute la correspon-

dance que celui-ci ne s'est pas réservée. (*Ibid*). Qu'il y ait ou non délégation, le préfet est en quelque sorte constitué le secrétaire-général de l'administration provinciale, car les bureaux de la préfecture, de la direction desquels il est chargé, préparent indistinctement le travail et la correspondance relatifs au territoire civil et le travail et la correspondance du général en ce qui concerne l'administration des français et des étrangers du territoire militaire. (*Ibid.*, art. 24). L'autorité du général commandant la province sur les indigènes s'exerce par l'intermédiaire des bureaux arabes ; les affaires arabes sont centralisées auprès de lui par un directeur provincial. (*Ibid.*, art. 25).

415. — Le préfet, sous l'autorité du général commandant la province, administre le *département*, c'est-à-dire l'ensemble des îlots composant le territoire civil, où la population, présentant une certaine densité, a permis d'organiser des communes sur des bases à peu près analogues à celles des communes françaises. (*Ibid.*, art. 17). Il a sous ses ordres les chefs des différents services civils et financiers dont l'action s'étend sur les deux territoires. Il surveille ces services, soit en vertu de son autorité directe dans le territoire civil, soit par délégation du général commandant la province, dans le territoire militaire. (*Ibid.*, art. 18).

Il conserve, d'ailleurs, ajoute l'art. 18, les attributions directes qui lui sont conférées par les art. 10 et 11 du décret du 27 octobre 1858. Ce décret, portant réglement de l'organisation administrative en Algérie, après la création du ministère spécial (voy. *suprà*,

n° 404), avait appliqué à la colonie la décentralisation administrative telle que l'avait entendue le décret du 25 mars 1852.

416. — L'art. 10 du décret du 27 octobre 1858 est ainsi conçu : « Les préfets nomment directement, sur « la présentation des divers chefs de service, et en se « conformant aux conditions d'aptitude déterminées « par les instructions ministérielles, aux emplois dé- « signés au tableau A, ci-annexé. » La nomenclature des emplois mentionnés au tableau A est à peu près calquée sur celle qui est annexée à l'art. 5 du décret du 25 mars 1852 (voy. t. 1er, n° 225) ; nous ne la reproduisons donc pas. Mais l'état particulier du régime municipal en Algérie a conduit à attribuer aux préfets le droit de nommer, outre les maires et adjoints autres que ceux des chefs-lieux de département et d'arrondissement, les conseillers municipaux de toutes les communes, et le tableau A confond, dans une même série, ces fonctions avec les emplois dont il défère la nomination aux préfets de l'Algérie.

417. — Suivant l'art. 11 du décret du 27 octobre 1858, les préfets statuent, soit en conseil de préfecture, soit sur l'intervention de ce conseil, sur toutes les matières administratives dont la nomenclature est fixée par le tableau B y annexé. Ce tableau énumère, dans un § 1er, les affaires pour lesquelles l'intervention du conseil de préfecture est exigée :

Affaires générales et départementales :

1° Acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales non-affectées à un service public ;

2° Affectation d'une propriété départementale à un

service d'utilité départementale, lorsque cette propriété n'est déjà affectée à aucun service ;

3° Mode de gestion des propriétés départementales ;

4° Baux de biens donnés ou pris à ferme et à loyer par le département ;

5° Transactions qui concernent les droits du département ;

6° Acceptation ou refus des dons faits au département sans charge ni affectation immobilière, et des legs qui présentent le même caractère ou qui ne donnent pas lieu à réclamation ;

7° Contrats à passer pour l'assurance des bâtiments départementaux ;

8° Acceptation des offres faites par des communes, des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense des travaux à la charge du département ;

9° Concession à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, des travaux d'intérêt départemental ;

10° Réglement de la part des dépenses des aliénés, enfants trouvés et abandonnés et orphelins pauvres, à mettre à la charge des communes, et base de la répartition à faire entre elles ;

11° Traités entre le département et les établissements publics ou privés d'aliénés, avec les directeurs et directrices d'orphelinats ;

12° Mode et conditions d'admission des enfants trouvés dans les hospices ; tarifs des mois de nourrice et de pension ; indemnités aux nourriciers et gardiens ; prix des layettes et vêtures ;

13° Autorisation d'établir des asiles privés d'aliénés ;

14° Tarif des droits de location de places dans les halles et marchés, et des droits de pesage, jaugeage et mesurage ;

15° Création de foires et marchés ;

16° Fixation annuelle du prix de la journée de traitement dans les hôpitaux civils, pour servir de base au remboursement à exiger des malades non indigents ;

17° Fixation du prix moyen de la journée de travail, pour le réglement des prestations ou amendes ;

18° Approbation des réglements intérieurs des dépôts d'ouvriers, dépôts de mendicité, prisons et hospices civils, orphelinats et asiles pour l'indigence et la vieillesse ;

19° Autorisation des établissements insalubres de toute classe ;

20° Fixation des primes pour la destruction des animaux nuisibles ;

21° Acceptation ou refus des dons faits aux sociétés de charité maternelle, quand ils ne donnent pas lieu à réclamation ;

22° Examen et approbation des réglements de police commerciale pour les foires, marchés, ports et autres lieux publics ;

23° Autorisation de fabriques et ateliers dans le rayon des douanes, sur l'avis conforme du directeur des douanes ;

24° Approbation des tableaux de marchandises à vendre aux enchères par le ministère des courtiers ;

25° Transactions ayant pour objet les contraventions en matière de poudres à feu, lorsque la valeur des amendes et confiscations ne s'élève pas au-delà de mille francs ;

26° Location amiable, après estimation contradictoire de la valeur locative, des biens de l'Etat, lorsque la durée de la location ne doit pas excéder trois années, ni le prix de la location mille francs ;

27° Mesures relatives au curage des cours d'eau non navigables ;

28° Autorisation sur les cours d'eau non navigables ni flottables, de tous établissements, tels que moulin, usine, barrage, prise d'eau d'irrigation, patouillet, bocard, lavoir à mines ;

29° Concessions de servitude à titre de tolérance temporaire et révocables à volonté ;

30° Cessions de terrains domaniaux compris dans le tracé des routes impériales, départementales et des chemins vicinaux ;

31° Echange de terrains provenant de déclassement de routes, dans le cas prévu par le § 1er de l'art. 4 de la loi du 20 mai 1836, rendu applicable à l'Algérie ;

32° Demandes en autorisation concernant les établissements et constructions mentionnés dans les art. 151, 152, 153, 154 et 155 du Code forestier ;

33° Constitution en associations syndicales des propriétaires intéressés à l'exécution et à l'entretien des travaux d'endiguement contre la mer, les fleuves, rivières et torrents navigables ou non navigables, de canaux d'arrosage ou de canaux de desséchement, lorsque les propriétaires sont d'accord pour l'exécution desdits travaux et la répartition des dépenses.

Affaires communales :

34° Vente sur les lieux des produits façonnés provenant des bois des communes et des établissements publics, quelle que soit la valeur de ces produits ;

35° Autorisation de travaux à exécuter dans les forêts communales ou d'établissements publics, pour la recherche ou la conduite des eaux, la construction des récipients ou autres ouvrages analogues, lorsque ces travaux auront un but d'utilité communale;

36° Mode de jouissance en nature des biens communaux;

37° Aliénations, acquisitions, échanges et partages de biens communaux;

38° Dons et legs de toutes sortes de biens, lorsqu'il n'y a pas réclamation des familles;

39° Autorisations d'ester en justice;

40° Transactions pour toutes sortes de biens quelle qu'en soit la valeur;

41° Baux à donner ou à prendre, quelles qu'en soient la valeur et la durée;

42° Tarif des pompes funèbres;

43° Tarif des concessions dans les cimetières;

44° Plans d'alignement des villes;

45° Tarif des droits de voirie dans les villes;

46° Autorisation d'emprunts, lorsqu'ils sont remboursables sur les ressources ordinaires et que le terme du remboursement n'excède pas dix années.

Cette énumération donne lieu à une remarque qui trouvera plus tard son développement, c'est qu'il y a lieu évidemment de distinguer, quant à la mesure et à la portée de l'intervention du conseil de préfecture, entre les cas où il ne fait que donner un avis et ceux où, muni d'un pouvoir propre, il remplit des fonctions de tutelle. — La plupart des objets qui n'appellent qu'un simple avis ou leurs analogues, ont fait de notre part l'objet de longues explications au cha-

pitre des préfets, t. 1er, nos 303 et suiv., p. 251 et suiv. Nous prions qu'on veuille bien s'y reporter.

418. — L'assistance du conseil de préfecture n'est pas requise pour les affaires suivantes :

Affaires générales et départementales :

47° Approbation des plans et devis des travaux d'entretien et de réparations simples à exécuter pour le compte de l'Etat et du département et dans la limite des crédits ouverts ;

48° Approbation des plans et devis de travaux de construction ou de grosses réparations à exécuter pour le compte du département, pourvu que la dépense créditée ne dépasse pas 50,000 fr., ou n'engage pas la question de système ;

49° Adjudication de travaux dans les limites déterminées par les deux §§ précédents ;

50° Adjudication des emprunts départementaux dans les limites fixées par les décrets d'autorisation ;

51° Réglements des budgets des asiles publics d'aliénés et autres établissements départementaux d'assistance publique ;

52° Dispense intégrale ou partielle du remboursement des dépenses d'entretien des aliénés, enfants trouvés et abandonnés et orphelins pauvres, lorsqu'ils sont retirés par les familles ou par des bienfaiteurs ;

53° Approbation des cahiers de charges relatifs aux fournitures pour les hôpitaux, hospices civils, asiles, dépôts d'ouvriers, prisons et tous autres établissements administrés pour le compte de l'Etat ou du département ;

54° Adjudication desdites fournitures ;

55° Marchés de gré à gré dans les limites déterminées par les instructions ministérielles ;

56° Mesures de rapatriement relatives aux aliénés, enfants abandonnés et orphelins pauvres ;

57° Délivrance de secours de route aux voyageurs indigents ;

58° Délivrance de passage gratuit à bord des bâtiments chargés du service des transports entre l'Algérie et la France, dans les limites et sous les conditions déterminées par les instructions ministérielles ;

59° Nomination aux bourses entretenues par le département dans les établissements publics d'instruction, excepté le lycée impérial d'Alger et le collége impérial arabe-français ;

60° Réglementation des tournées à effectuer dans le département par les vérificateurs des poids et mesures ;

61° Admissions exceptionnelles dans les orphelinats, en se conformant aux instructions ministérielles ;

62° Locations d'immeubles domaniaux par adjudication publique ;

63° Achat, sur les fonds départementaux, d'ouvrages administratifs destinés aux bibliothèques des préfectures, des sous-préfectures et des commissariats civils ;

64° Emploi du fond de réserve inscrit au budget provincial pour dépenses imprévues ;

65° Virements de crédits dans l'intérieur d'un chapitre seulement ;

66° Acquisition de meubles pour la préfecture, les sous-préfectures, les commissariats civils et l'hôtel

du commandant du territoire militaire (1); réparations à faire au mobilier dans les limites des crédits;

67° Distribution d'indemnités ordinaires et extraordinaires allouées sur le budget départemental aux ingénieurs des ponts et chaussées;

68° Réglements, budgets et comptes des sociétés de charité maternelle.

Affaires communales :

69° Réglement des budgets et comptes des communes, lorsque les budgets sont inférieurs à trois cent mille francs et ne donnent pas lieu à des impositions extraordinaires ou à des emprunts;

70° Approbation des plans et devis des travaux neufs à exécuter pour le compte des communes;

71° Approbation des cahiers de charges pour la mise en adjudication desdits travaux;

72° Approbation des marchés de gré à gré pour travaux et fournitures au compte des communes, quelle qu'en soit la valeur;

73° Ouverture, agrandissement et déplacement des cimetières;

74° Etablissement de trottoirs dans les villes;

75° Répartition du fonds commun des amendes de police correctionnelle.

Nous renvoyons de nouveau pour le commentaire, au chapitre des préfets, tome 1er, nos 303 et suiv., p. 251 et suiv.

419. — En matière de travaux publics exécutés pour le compte de l'Etat, l'avis ou la proposition des

(1) Aujourd'hui du général commandant la province.

ingénieurs en chef est un élément nécessaire de l'instruction qui prépare la décision des affaires suivantes :

76° Approbation, dans la limite des crédits ouverts, des dépenses dont la nomenclature suit :

A. Acquisitions de terrains, immeubles, dont le prix ne dépasse pas 25,000 fr.;

B. Indemnités mobilières ;

C. Indemnités pour dommages ;

D. Frais accessoires aux acquisitions d'immeubles, aux indemnités mobilières et aux dommages ci-dessus désignés ;

E. Loyers de magasins, terrains, etc.;

F. Secours aux ouvriers réformés, blessés, etc., dans les limites déterminées par les instructions.

77° Approbation de la répartition rectifiée des fonds d'entretien et des décomptes définitifs des entreprises, quand il n'y a pas augmentation dans les dépenses autorisées ;

78° Autorisation de la main-levée des hypothèques prises sur les biens des adjudicataires ou de leurs cautions, et du remboursement des cautionnements après la réception définitive des travaux ;

79° Autorisation de la remise au service du domaine des terrains devenus inutiles au service.

420. — Les actes auxquels les préfets de l'Algérie ont à procéder pour remplir leur mission ne se distinguent, ni quant à la forme, ni quant à l'autorité dont la loi les a armés, de ceux des préfets dans la métropole. Nous avons traité ce sujet avec les développements nécessaires au chapitre des préfets. (T. Ier, nos 394 et suiv., p. 344 et suiv.)

421. — « Les sous-préfets relèvent directement du

« préfet, qui peut leur déléguer ses attributions pour « statuer sur les affaires d'intérêt local qui exigeaient « jusqu'à ce jour la décision préfectorale. » (Décret du 2 juillet 1864, art. 20).

Indépendamment de cette délégation, qui reste facultative pour les préfets, un décret du 21 décembre 1861 a étendu aux sous-préfets de l'Algérie celle qui est conférée aux sous-préfets de la métropole par le décret du 13 avril de la même année, et, de plus, ajouté à la nomenclature que nous avons reproduite (voy. *suprà*, t. Ier, n° 531, p. 446), le droit de statuer sur les affaires civiles ci-après désignées :

1° En matière de voirie : alignements et nivellements pour travaux à exécuter par des particuliers sur les routes impériales et provinciales et sur les chemins de grande communication dont le tracé est définitivement arrêté ;

2° Autorisation des établissements insalubres de troisième classe ;

3° Approbation des arrêtés pris par les maires dans les limites de leurs attributions ;

4° Ordonnancement secondaire des dépenses inscrites tant au budget de l'Etat qu'au budget provincial, par délégation du préfet. (Décret du 21 décembre 1861, art. 2).

422. — Les sous-préfets ont encore, par extension du principe de décentralisation, reçu le droit de nommer : les maires et adjoints des localités non érigées en communes ; les membres des commissions syndicales instituées, en vertu d'un décret du 13 avril 1856, pour la gestion des biens communaux ou considérés comme tels, dans les localités qui ne sont pas

encore érigées en communes; les agents de police de toute classe ; les gardes champêtres ; les gardes des eaux ; les gardes champêtres arabes montés ; les chaouchs de l'amin des Berranis ; les employés inférieurs du culte musulman ; les maîtres-adjoints des écoles arabes-françaises ; les maîtres des écoles primaires musulmanes ; les sous-officiers, caporaux, brigadiers, tambours et trompettes de la milice. (Voy. *ibid.*, art. 3).

423. — Comme le décret du 13 avril 1861, et dans les mêmes termes (voy. *suprà*, t. Ier, n° 533, p. 449) celui du 21 décembre 1861 (art. 4) et celui du 2 juillet 1864 (art. 22), obligent les sous-préfets à rendre compte de leurs actes aux préfets, qui pourront les annuler ou les réformer, et l'intérêt de cette réserve s'accroît naturellement avec l'importance des objets décentralisés. Parmi ces objets, on a remarqué *l'approbation* des arrêtés pris par les maires ; il ne faut appliquer cette disposition qu'aux arrêtés municipaux portant règlement permanent, les seuls qui, d'après la législation locale (voy. ord. roy. du 28 sept. 1847, art. 31), soient soumis à l'approbation de l'autorité supérieure. On sait que, dans la métropole, ces arrêtés deviennent exécutoires un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés donnés par les sous-préfets (voy. *suprà*, t. Ier, n° 723, p. 641) ; en Algérie une adhésion expresse est nécessaire. Quant à l'annulation ou à la réformation d'un arrêté déjà approuvé, il est clair que le préfet seul est compétent pour la prononcer. (Voy. *suprà*, t. Ier, nos 728 et suiv., p. 644).

424. — L'institution des commissaires civils est

particulière à l'Algérie; elle a servi et continue de servir de moyen de transition entre le régime de l'occupation militaire et l'organisation civile. Lorsqu'il s'est formé, en dehors du territoire civil, un groupe de population de quelque importance, mais n'ayant pas encore la cohésion nécessaire pour que les services administratifs et judiciaires y soient introduits, il est formé un *district* dont l'administration est confiée à un commissaire civil nommé par l'empereur. Ce commissaire relève directement soit du préfet soit du sous-préfet chargé de l'administration de l'arrondissement auquel est rattaché le district. Il a, dans son ressort, les mêmes attributions que les sous-préfets. (Décret du 2 juillet 1864, art. 21). Mais il n'a pas seulement ces attributions; comme il pourrait, à la rigueur, se trouver le seul fonctionnaire civil de son district, l'ordonnance royale du 18 décemb. 1842, encore en vigueur dans la plupart de ses dispositions, l'envisage tour à tour comme agent du pouvoir central, maire, officier de l'état civil, notaire, agent du domaine, juge en matière civile, commerciale et de police, juge de paix, officier de police judiciaire, juge d'instruction, etc.; il exerce tout ou partie de ces fonctions, selon qu'il a été institué, pour le seconder, des maires, des juges de paix à compétence étendue, etc.

Les commissaires civils, aux termes de l'art. 22 du décret du 2 juillet 1864, rendent compte de leurs actes au préfet ou au sous-préfet dont ils relèvent qui peut toujours annuler ces actes ou les réformer; mais il ne faut pas, suivant nous, séparer cette disposition de l'article précédent qui n'a trait qu'aux

fonctions administratives des commissaires civils; dans l'ordre de ces fonctions, le recours est naturellement ouvert auprès du supérieur hiérarchique; mais si le commissaire civil a fait acte de juge ou d'officier de police judiciaire, la voie de réformation est celle que comportent les actes de cette nature; l'ordonnance royale du 18 décembre 1842 a prévu les cas de tierce-opposition et d'appel et déterminé devant quels tribunaux l'appel pourrait être porté. (Voy. art. 29, 35 et 42).

425. — Dans les centres du territoire militaire non formés en district, le commandant de place est investi des fonctions de maire, d'officier de l'état civil et de juge de paix. Pour obvier à l'inconvénient des mutations fréquentes des garnisons locales, il a été institué dans diverses places, des adjoints civils, chargés, sous l'autorité du commandant ou en son absence, des fonctions d'officier de l'état civil, d'officier de police judiciaire, et de pourvoir aux besoins de la police locale. (Voy. arrêté du 22 février 1864).

426. — En territoire civil, il existe, dans les trois provinces, environ quatre-vingts communes de plein exercice, c'est-à-dire possédant une organisation municipale, telle qu'on l'entend dans la métropole. Dans ces communes, le corps municipal se compose du maire, d'un ou de plusieurs adjoints et des conseillers municipaux. Aucun traitement n'est affecté aux fonctions de maire ou d'adjoint. Toutefois, les maires peuvent recevoir une indemnité dont le taux est fixé, pour chaque commune, par le gouverneur-général, après avis du conseil municipal; cette indemnité est portée au budget de la commune comme dépense

obligatoire. (Voy. décr. du 22 décembre 1866, art. 1er). Les maires et adjoints sont nommés par l'empereur, dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement ; dans les autres communes, ils sont nommés par le préfet, au nom de l'empereur. Ils doivent être citoyens français ou naturalisés français et âgés de vingt-cinq ans accomplis. Ils doivent, en outre, être résidents, propriétaires ou chefs d'établissement en Algérie. Le maire et les adjoints peuvent être pris en dehors du conseil municipal. (*Ibid.*, art. 2). Les maires et les adjoints sont nommés pour cinq ans. Ils remplissent leurs fonctions même après l'expiration de ce terme, jusqu'à l'installation de leurs successeurs. Ils peuvent être suspendus par un arrêté du préfet ; mais cet arrêté cesse d'avoir son effet, s'il n'a été confirmé dans le délai de deux mois, par le gouverneur-général. Les maires et les adjoints ne peuvent être révoqués que par décret de l'empereur. (*Ibid.*, art. 3).

427. — Le nombre des adjoints de chaque commune est déterminé par un décret impérial. Ceux d'entre eux qui sont spécialement désignés pour une section de commune, sont chargés, sous la surveillance et l'autorité du maire, d'y remplir les fonctions d'officier de l'état civil et d'y assurer l'exécution des lois et des réglements de police. (*Ibid.*, art. 4).

En cas d'absence ou d'empêchement, le maire est remplacé par l'adjoint ou l'un des adjoints résidant au chef-lieu de la commune, dans l'ordre des nominations. En cas d'absence ou d'empêchement, l'adjoint spécial d'une section est remplacé par un conseiller municipal désigné par le préfet ou, à défaut de dési-

gnation, par le conseiller municipal français ou naturalisé français, le premier dans l'ordre du tableau. En cas d'absence ou d'empêchement, l'adjoint spécial d'une section est remplacé par un conseiller municipal de la section désigné par le préfet ou, à défaut de conseiller, par un notable habitant de la section ou par tout autre intérimaire désigné par le préfet. (*Ibid.*, art. 5).

428. — Dans les communes où la population musulmane est assez nombreuse pour qu'il y ait lieu de prendre à son égard des mesures spéciales, cette population est administrée, sous la surveillance et l'autorité du maire, par des adjoints indigènes qui peuvent être pris en dehors du conseil municipal de la commune et recevoir un traitement dont le taux est fixé par le gouverneur-général. Le traitement, dans ce cas, est porté au budget de la commune comme dépense obligatoire. L'autorité de ces adjoints indigènes ne s'exerce que sur leurs co-réligionnaires; indépendamment des attributions qui peuvent leur être déléguées par le maire, ils sont particulièrement chargés de fournir à l'autorité municipale tous les renseignements qui intéressent le maintien de la tranquillité et la police du pays; d'assister les agents du Trésor et de la commune pour les opérations de recensement, en matière de taxes et d'impôts; de prêter, à toute réquisition, leur concours aux agents du recouvrement des deniers publics. Ils ne sont chargés de la tenue des registres de l'état civil musulman qu'en vertu d'une délégation du maire qui peut, dès lors, exercer lui-même cette attribution.

Les adjoints indigènes siégent au conseil municipal

au même titre que les autres adjoints; en cas d'absence ou d'empêchement, ils sont remplacés par un conseiller municipal indigène désigné par le préfet ou, à défaut, par un notable habitant indigène ou par tout autre intérimaire désigné par le préfet. (*Ibid.*, art. 6 et 7).

429. — L'ordonnance du 26 septembre 1847, qui a constitué l'organisation municipale en Algérie, emprunte presque textuellement à la loi du 18 juillet 1837 tout ce qui est relatif aux attributions des maires; c'est donc le régime municipal de la métropole qui est introduit dans la colonie, et nous rappelons ici ce que nous avons dit plus haut (nº 398) de l'application en Algérie de la législation générale de la France; dans la métropole, la loi du 18 juillet 1837 se combine, nous l'avons dit en plusieurs endroits (*suprà*, t. Ier, nos 570, 574 et suiv.), avec les lois du 14 décembre 1789, du 16-24 août 1790 et du 22 juillet 1791; de même, l'ordonnance de 1847 se complète à l'aide de ces textes fondamentaux. Nous devrions, si nous avions à présenter ici le commentaire de cette ordonnance, répéter tout ce que nous avons dit au chapitre V du titre Ier, lorsque nous avons considéré successivement le maire comme chef de l'association communale et en qualité de délégué du gouvernement. (V. t. Ier, nos 570 et suiv., p. 616 et suiv.) Reproduisons donc seulement le texte avec les différences légères qui le distinguent de la législation métropolitaine.

430. — « Art. 26. Le maire est chargé, sous l'au-
« torité de l'administration supérieure : 1º de la pu-
« blication et de l'exécution des lois, ordonnances et
« arrêtés; 2º des fonctions spéciales qui lui sont

« dévolues par les lois, ordonnances et arrêtés ; « 3° de l'exécution des mesures de sûreté générale. » (Comp. L. 18 juillet 1837, art. 9).

« Art. 27. Le maire est chargé, sous la surveillance « de l'administration supérieure : 1° de la police mu- « nicipale, de la police rurale, de la voirie munici- « pale et de pourvoir à l'exécution des actes de l'au- « torité supérieure qui y sont relatifs ; 2° de la con- « servation et de l'administration des propriétés de « la commune, et de faire, en conséquence, tous actes « conservatoires de ses droits ; 3° de la gestion des « revenus, de la surveillance des établissements « communaux et de celle de la comptabilité com- « munale ; 4° de la proposition du budget et de l'or- « donnancement des dépenses ; 5° de la direction des « travaux communaux ; 6° de souscrire les marchés, « de passer les baux des biens et les adjudications « des travaux communaux dans les formes établies « par les ordonnances et réglements ; 7° de souscrire, « dans les mêmes formes, les actes de vente, échange, « partage, acceptation de dons ou legs, acquisitions, « transactions, lorsque ces actes auront été préala- « blement autorisés, conformément aux dispositions « de la présente ordonnance et de celle du 15 avril « 1845 (aujourd'hui, des décrets des 27 octobre 1858, « 10 décembre 1860 et 7 juillet 1864) ; 8° de repré- « senter la commune en justice, soit en défendant, « soit en demandant. » (Comp. 18 juillet 1837, art. 10, et voy. *suprà*, t. Ier, n° 571 et suiv.)

431. — « Art. 30. Le maire prend des arrêtés, à « l'effet : 1° d'ordonner les mesures locales sur les « objets confiés à sa vigilance et à son autorité ;

« 2° de publier de nouveau les lois, ordonnances, « arrêtés et réglements de police, et de rappeler les « habitants à leur observation. Les arrêtés pris par « le maire sont immédiatement adressés à l'autorité « civile supérieure du ressort, laquelle peut toujours « les annuler ou en suspendre l'exécution. »

« Art. 31. Les arrêtés municipaux qui portent ré- « glement permanent ne sont exécutoires qu'après « l'approbation du directeur des affaires civiles (au- « jourd'hui, du sous-préfet. » (Voy. *suprà*, n° 424, et Comp. L. 18 juillet 1837, art. 11).

432. — Nous avons, en traitant des attributions des maires (*suprà*, t. Ier, n° 661 et suiv.) cherché à déterminer l'étendue de leurs droits en ce qui concerne la police des marchés et notamment l'interdiction de vendre ailleurs qu'au marché les denrées apportées pour la vente dans la commune. Cette matière est, en Algérie surtout, l'une des plus importantes que les maires soient appelés à réglementer; elle a fait l'objet d'instructions contenues dans une circulaire du gouverneur-général, à la date du 25 mars 1861. Nous en citons un extrait où l'on retrouve les doctrines du rapport reproduit au chapitre V de la première partie de cet ouvrage. (T. Ier, n° 667, p. 569).

« L'autorité municipale, dit la circulaire de 1861, a « mission de régler la police des marchés et d'ordonner « les mesures nécessaires pour faciliter les ventes et « achats. A ce titre, elle a qualité pour défendre aux « commerçants et revendeurs de se transporter sur « les routes pour y attendre le passage du produc- « teur et acheter ses denrées avant leur arrivée sur « le marché. L'exercice de ce droit est parfaitement

« légal et, dans beaucoup de localités, il pourra être « opportun d'y recourir, comme au meilleur moyen « d'assurer l'approvisionnement des marchés, tout « en sauvegardant les intérêts des budgets commu- « naux, et enfin de faciliter la sincérité des transac- « tions et de prévenir les accaparements.

« Mais cette interdiction ne doit s'entendre que « dans un sens essentiellement restreint ; elle ne « peut s'appliquer qu'aux personnes qui, transpor- « tant leurs denrées, les vendent sur la route, près « d'une ville dans laquelle elles doivent passer pour « arriver à leur destination. Il importe de distinguer « entre les ventes et les achats faits publiquement « dans les rues ou sur les voies publiques et les opé- « rations qui doivent demeurer libres, telles que les « ventes qui peuvent se traiter de gré à gré entre « l'acheteur et le vendeur, dans leurs demeures ou « magasins. Etendre au-delà le principe de l'inter- « diction, ce serait porter atteinte à la liberté du « commerce et mettre arbitrairement des entraves « aux transactions individuelles.

« C'est là une distinction essentielle sur laquelle « j'appelle tout particulièrement votre attention. Je « n'ai pas besoin de vous rappeler qu'en dehors des « limites indiquées ci-dessus, les arrêtés de police « se trouveraient dépourvus de toute sanction pé- « nale. »

433. — Après avoir cité les textes relatifs aux mesures générales et réglementaires, nous aurions à traiter des arrêtés individuels et spéciaux, s'il ne suffisait pas à cet égard de renvoyer à notre chapitre des maires. (Voy. *suprà*, t. Ier, nos 732 et suiv., p. 650

et suiv.) Pour l'Algérie, de même que pour la France, la cour de cassation a sanctionné, comme prises dans les limites du pouvoir attribué à l'autorité administrative *par les lois des* 16-24 *août* 1790 *et* 22 *juillet* 1791, les injonctions et prohibitions ayant pour objet de pourvoir à la sûreté et à la salubrité publiques. (Cass. 3 mai 1850, Tronchet).

434. — Enfin, il ne nous reste à envisager que les actes de nomination aux emplois communaux : « Le « maire nomme à tous les emplois communaux pour « lesquels les lois, ordonnances et arrêtés ne pres- « crivent pas un mode spécial de nomination. Il sus- « pend et révoque les titulaires de ces emplois. » (Voy. ord. 28 sept. 1847, art. 32 et Comp. L. 18 juill. 1837, art. 12 et 13). Nous avons eu l'occasion, en traitant des actes de cette nature (*suprà*, t. Ier, nos 609 et 640, p. 516 et 547), de faire remarquer que les emplois auxquels le maire avait à pourvoir n'étaient ni importants ni nombreux. La nomenclature est encore plus restreinte en Algérie, car nous avons vu plus haut que le sous-préfet nomme les agents de police, les gardes-champêtres, etc. (Voy. no 423).

435. — Le maire et le conseil municipal n'interviennent que par voie de présentation dans la nomination du receveur municipal. Pour les communes dont le revenu excède trois cent mille francs, il est désigné par le gouverneur-général, sur une liste de trois candidats. (Voy. arrêté ministériel du 4 nov. 1848, décret du 2 juillet 1864, et *suprà* nos 410 et 411). Le préfet nomme, également sur une liste de trois candidats formée par le conseil municipal, les receveurs municipaux des communes dont le revenu est

inférieur à 300,000 fr. (Voy. *suprà*, n° 417). — Les communes dont les ressources sont inférieures à 30,000 fr. peuvent, moyennant un abonnement dont le taux est approuvé par le gouverneur-général, confier les fonctions de receveur municipal à un agent des services financiers. (Arrêté ministériel du 4 nov. 1848, art. 34).

Les commissaires de police sont nommés par le gouverneur-général dans les villes dont la population excède six mille habitants, et par les préfets dans les villes d'une population inférieure à ce chiffre. (Décret du 2 juillet 1864, tableau A, et décret du 27 octobre 1858, tableau A). En ce qui concerne la police municipale et rurale, ainsi que l'exécution des mesures de sûreté générale dont les maires sont chargés, ils ont pour subordonné et pour agent le commissaire de police. « Ils donnent, à cet effet, et dans la limite des « lois, ordonnances, décrets et arrêtés qui régissent « l'Algérie, toutes injonctions et instructions aux « commissaires de police et aux autres agents de ser- « vice établis dans les communes ou localités qu'ils « administrent » (voy. arrêté ministériel du 17 janvier 1851, art. 1er) ; mais, pour ce qui est du ressort de la police générale et de sûreté, les commissaires de police relèvent, d'ailleurs, directement des préfets et sous-préfets. (*Ibid.*, art. 9).

Art. 2. — Des conseils de préfecture.

436. — Création des conseils de préfecture en Algérie.
437. — Attributions diverses des conseils de préfecture.
438. — Fonctions consultatives. — Renvois.
439. — Fonctions de tutelle. — Autorisation des communes.

436. — L'institution d'une juridiction administrative contentieuse en Algérie remonte à l'ordonnance du 15 avril 1845, qui avait créé à Alger un conseil du contentieux ; celle du 1er septembre 1847 avait organisé au chef-lieu de chaque province, des conseils de direction qui s'étaient partagé l'héritage du conseil du contentieux et avaient reçu, en outre, des attributions consultatives. Ces conseils n'ont guère eu qu'à changer de nom pour devenir, en vertu de l'art. 13 de l'arrêté du 9 décembre 1848, des conseils de préfecture, en même temps que les directeurs des affaires civiles devenaient des préfets. Aujourd'hui, tout en conservant leur nom, ils sont, à vrai dire, des *conseils de province*, car leur juridiction s'étend au territoire militaire comme au territoire civil qui compose le département. (Voy. décr. 7 juillet 1864, art. 26).

437. — Les attributions de ces conseils, calquées sur la législation de la métropole (voy. arrêté du 9 décembre 1848, art. 13, et le rapport au chef du pouvoir exécutif), ne se distinguent de celles des conseils de préfecture français que par l'extension des pouvoirs de juridiction à certaines matières spéciales qui n'ont pas leurs similaires en France. Nous

avons donc à les considérer, ainsi que nous l'avons fait pour la métropole, sous le rapport des fonctions juridictionnelles, des fonctions consultatives et des fonctions de tutelle ; mais en raison de la parfaite analogie que nous venons de signaler, nous avons fort peu de chose à dire ici des deux derniers ordres de fonctions.

438. — En traitant plus haut des pouvoirs des préfets de l'Algérie, nous avons reproduit la longue nomenclature des affaires administratives sur lesquelles ces fonctionnaires sont appelés à statuer en conseil de préfecture. (Voy. *suprà*, n° 417). Quant à la portée et à la mesure de l'intervention du conseil de préfecture, à titre consultatif, il nous suffit de renvoyer à ce que nous en avons dit dans ce volume, n° 107 et suiv., p. 99 et suiv. — A peine est-il nécessaire de prémunir le lecteur contre la confusion qui pourrait s'établir entre les décisions sur des matières d'administration pure ainsi prises par le préfet en conseil de préfecture et les décisions contentieuses que, dans certains cas, il était appelé à rendre en conseil de préfecture, avant la loi du 21 juin 1865. (Voy. art. 11, et *suprà*, n° 21, p. 31).

439. — Quant aux fonctions de tutelle, c'est également à un renvoi qu'il faut nous borner. En Algérie, l'interdiction pour les communes d'intenter ou de combattre aucune action judiciaire sans l'autorisation du conseil de préfecture, résulte des art. 60 et suiv. de l'ordonnance du 28 septembre 1847, laquelle reproduit à peu près exactement les art. 55 et suiv. de la loi du 18 juillet 1837 dont nous avons présenté le commentaire au chapitre des conseils de préfecture.

(*suprà*, nº 116 et suiv., p. 114 et suiv.) et sur lesquels nous reviendrons, d'ailleurs, au chapitre des *communes*.

440. — En ce qui touche les bureaux de bienfaisance, hôpitaux et hospices, l'assimilation avec les établissements analogues de la métropole est complète ; elle résulte de l'art. 5 d'un décret du président de la république du 13 juillet 1849. On voudra donc bien se reporter aux nºs 123 et 131 du présent volume.

441. — On recourra également aux détails donnés sur la législation métropolitaine, en ce qui concerne les autorisations dont ont besoin pour ester en justice les congrégations (*suprà*, nº 124), les consistoires (*suprà*, nº 125), les chapitres (*suprà*, nº 126) et les fabriques (*suprà*, nº 130). Disons toutefois ici qu'en Algérie l'organisation du culte catholique résulte de l'ordonnance royale du 25 août 1838, qui a créé un évêché à Alger ; celle du culte israélite d'une ordonnance du 9 novembre 1845, et celle du culte protestant d'un décret impérial du 14 septembre 1859.

442. — La composition du conseil de préfecture, la forme de ses arrêtés, le recours dont ils sont susceptibles ne présentent rien de spécial à l'Algérie. (Voy. *suprà*, nº 133 et suiv., p. 126 et suiv.) Nous arrivons donc aux pouvoirs de juridiction qui demandent un peu plus de détails.

443. — En parcourant, au chapitre des conseils de préfecture, les matières de la compétence juridique de ces conseils, nous avons rencontré d'abord les ateliers dangereux, insalubres ou incommodes. On a vu déjà que, dans l'application à l'Algérie des mesures de décentralisation administrative, on a procédé,

pour ces ateliers, exactement comme en France, ce qui suppose l'introduction dans la colonie de la législation de la métropole. Les divers actes qui, depuis 1849, ont autorisé des établissements de toute classe visent, d'ailleurs, le décret du 15 octobre 1810 et l'ordonnance du 14 janvier 1815, d'où résulte une sorte de promulgation implicite ; il ne faut donc pas hésiter à étendre à l'Algérie tout ce que nous avons dit plus haut de la compétence des conseils de préfecture, en matière d'établissements classés, et tout ce que nous en dirons dans le chapitre spécial où il sera traité de ces établissements.

444. — Les baux administratifs que comportent les biens du domaine, et, notamment, les forêts et les lacs salés (voy. décr. 22 avril 1865), ont en Algérie une importance particulière, mais n'ont fait l'objet d'aucune disposition spéciale.

Quant aux sources minérales, un décret du 21 décembre 1864 a promulgué en Algérie les lois, décrets et ordonnances relatifs à leur conservation et à leur aménagement, et notamment l'ordonnance du 18 juin 1823, dont l'art. 22 établit la compétence des conseils de préfecture pour connaître de la résiliation des baux, en cas de violation des cahiers de charges. (Voy. *suprà*. n°s 24 et suiv., p. 33 et suiv.) L'art. 4 de la loi du 14 juillet 1856 leur attribue, d'autre part, la connaissance du recours formé par le propriétaire voisin d'une source minérale contre l'arrêté qui lui interdit de continuer des fouilles ou sondages dont l'effet constaté est de diminuer ou altérer la source.

445. — Le contentieux des impôts et des taxes assimilées aux contributions publiques appartient,

en Algérie comme en France, aux conseils de préfecture ; disons quelques mots de l'objet de cette attribution.

Les impôts perçus en Algérie se rapprochent, quant aux formes, de ceux qui sont établis sur le continent ; les européens et les indigènes y sont soumis au même titre ; les impôts arabes seuls ne frappent que la population indigène. Ces derniers sont l'achour, le zekkat, la lezma et le hokor, particulier à la province de Constantine.

L'achour est la dîme prélevée sur les récoltes ; autrefois, il se payait en nature, mais il a été converti en un impôt en argent, supputé annuellement, dans les provinces d'Alger et d'Oran, d'après l'importance des moissons et le prix des denrées. Dans la province de Constantine, c'est une taxe fixe de 25 francs qui, combinée avec le hokor (sorte de loyer arrêté à 20 fr.), porte à quarante-cinq francs par charrue l'impôt perçu sur les cultures.

Le zekkat est un impôt sur les bestiaux ; le gouverneur-général en arrête chaque année les tarifs, qui sont uniformes pour l'Algérie tout entière ; le tarif a été fixé, en 1866, à quatre francs par tête de chameau, trois francs par tête de bœuf, quinze et vingt centimes par tête de mouton et de chèvre.

La lezma est une redevance fixe acquittée par certaines tribus éloignées qui reconnaissent la souveraineté de la France, sans être encore soumises à son administration. En Kabylie, où la propriété ne se prête pas à l'établissement de l'achour et du zekkat, c'est un impôt de capitation ; dans quelques oasis où

il n'y a point de cultures, c'est une taxe sur les palmiers.

446. — Ces impôts ne sont pas de création française ; ils existaient au temps de la Régence et ont continué d'être perçus. Un arrêté du 3 septembre 1842, en déclarant qu'ils étaient maintenus, a déterminé le mode de perception et confié le recouvrement au service des contributions diverses ; l'art. 1er de l'ordonnance royale du 17 janvier 1845 a décidé qu'ils seraient établis par des arrêtés du ministre de la guerre ; un arrêté du prince ministre du 19 février 1859 porte que « l'assiette de l'impôt est arrêtée par le ministre » ; enfin, le décret du 10 décembre 1860, dans ses articles 11 et 12, confie au gouverneur-général, assisté du conseil supérieur, l'assiette et la répartition des divers impôts. Les rôles individuels sont préparés par les chefs des douars et contrôlés successivement par le caïd et l'aga qui les déposent au bureau arabe. Après que le général commandant la province les a rendus exécutoires (arrêté du 19 février 1859, art. 2), ils sont remis au receveur des contributions diverses qui en opère le recouvrement. Chaque famille est avertie dans le Tell de la somme qu'elle doit payer, mais dans le Sahara, les distances ne permettant pas que la perception soit individuelle, c'est la tribu qui paie l'impôt collectivement.

447. — L'art. 3 de l'arrêté précité du 19 février 1859 reconnaît le caractère contentieux aux demandes en décharge ou réduction d'impôt arabe, et proclame, en conséquence, la compétence des conseils de préfecture ; les formes et délais des réclamations sont

les mêmes qu'en matière ordinaire (voy. *infrà*, n° 468 et le chapitre des contributions), et le conseil d'Etat a eu l'occasion d'appliquer les règles communes, en matière d'achour, en prononçant la déchéance pour non-réclamation dans les trois mois de la publication des rôles. (Décr. 29 juin 1866, Fredja-Touboul).

Les israélites indigènes sont assujettis aux impôts zekkat et achour (décr. 13 août 1863, Abraham El Kanoni) ; les européens ou les indigènes admis à jouir des droits de citoyen français en sont seuls dispensés. (Décr. 13 août 1863, Salomon Sarfati).

448. — Les européens et les indigènes sont soumis au même titre, au profit de l'Etat, à la contribution des patentes et aux droits de vérification des poids et mesures (1) ; au profit des communes, à la taxe des loyers qui représente à peu près la contribution personnelle et mobilière de France, aux prestations en nature pour les chemins vicinaux, à la taxe sur les chiens et à l'octroi de mer, perçu dans tous les ports. Toutefois, la taxe sur les loyers, les prestations et l'impôt sur les chiens sont remplacés, pour les indigènes inscrits aux rôles de l'achour et du zekkat, dans les territoires civils, par des centimes additionnels au principal de ces dernières contributions. (Arrêté du 3 sept. 1862, art. 1er).

(1) Nous omettons naturellement les impôts étrangers à notre sujet ; ce sont les droits d'enregistrement, de timbre, de greffe, d'hypothèques qui sont perçus d'après un tarif moins élevé qu'en France et ne supportent pas l'addition du décime ; les droits de licence dûs par les débitants de vins et liqueurs ; le produit de la vente des poudres et tabacs de la régie de France ; les droits de garantie des matières d'or et d'argent, les droits de douanes, etc.

449. — Une ordonnance du 31 janvier 1847 a déterminé et régularisé l'assiette de la contribution des patentes en Algérie ; elle avait si complétement reproduit la législation de la métropole qu'il a suffi depuis, en laissant subsister le tarif, de promulguer successivement les diverses lois qui ont modifié celle du 25 avril 1844, notamment la loi du 18 mai 1850, celles du 4 juin 1858, du 26 juillet 1860 et du 2 juillet 1862. Cette assimilation s'étend au délai et à la forme des réclamations, comme à la compétence du conseil de préfecture. (Voy. décr. 16 juillet 1863, ville d'Alger ; 20 mars 1866, Picon). Il en est de même pour la taxe des loyers. En cette matière, d'ailleurs, le délai de trois mois pour introduire la réclamation a été fixé par l'art. 26 de l'arrêté du chef du pouvoir exécutif du 4 novembre 1848. (Voy. décr. 19 mars 1864, ville d'Alger, et 30 janvier 1866, ville d'Alger).

450. — La taxe des loyers a donné lieu, en ce qui concerne les officiers de troupes, à des difficultés analogues à celles que soulève en France l'application à ces mêmes officiers de la contribution mobilière ; les règles de la matière ont été rappelées par une circulaire du gouverneur-général du 14 juillet 1866 en ces termes :

« 1° En principe, les officiers de troupes occupant « un appartement en ville à défaut de logement dans « les casernes, doivent être exempts de la taxe des « loyers ;

« 2° Pour que le prix de loyer, payé en excédant « de l'indemnité de logement, puisse donner lieu à « l'application de la taxe, il faut que l'appartement « excède en importance celui auquel l'officier aurait

« droit à raison de son grade, s'il était logé dans les « bâtiments militaires ;

« 3° Il faut, en outre, et dans tous les cas, tenir « spécialement compte, en Algérie, du prix élevé des « loyers qui rend souvent insuffisante l'indemnité « accordée aux officiers pour se loger, ainsi que du peu « de ressources qu'offrent, sous le rapport des loge- « ments, un certain nombre de localités. »

Nous aurons l'occasion de constater, au chapitre *des contributions*, que cette instruction s'est exactement conformée à la jurisprudence du conseil d'Etat. (Voy. décr. 25 avril 1866, Sicco). Les officiers sans troupes sont assujettis en Algérie à la taxe des loyers, comme en France à la contribution mobilière. (Décr. 6 août 1866, Racine).

451. — Les rôles de prestations pour les chemins vicinaux sont certifiés par les maires et rendus exécutoires par les préfets. (Décret du 5 juillet 1854, art. 9). Le recouvrement a lieu comme en matière de patentes. (Voy. *suprà*, n° 409, et décr. 30 janvier 1866, ville d'Alger). Les travaux d'utilité communale dans les tribus, donnent lieu à des prestations non rachetables en argent. Bien que l'arrêté du 29 avril 1865 qui réglemente ces prestations ne fasse aucune mention de la possibilité d'un recours, comme il emprunte sa base légale au décret du 5 juillet 1854 et que, d'ailleurs, il frappe les indigènes d'un impôt, nous ne doutons pas que le conseil de préfecture ne puisse être saisi des réclamations fondées soit sur une répartition inégale de l'impôt, soit sur l'une des causes de dispense ou d'exemption admises par l'arrêté du gouverneur-général.

452. — La taxe municipale sur les chiens est réglementée comme en France ; un arrêté du gouverneur-général du 29 octobre 1861, a introduit en Algérie les modifications qu'un décret impérial du 10 août 1861 a apportées à celui du 4 août 1855, en supprimant, sauf certaines exceptions, l'obligation de renouveler tous les ans la déclaration.

453. — Toujours en vertu du principe de l'assimilation des attributions, les conseils de préfecture de l'Algérie ont compétence pour connaître des demandes en exonération ou meilleure répartition des taxes imposées pour le paiement des dépenses faites en exécution d'un arrêté préfectoral, en vue de l'aménagement des eaux d'une rivière, par application de la loi du 14 floréal an XI. (Voy. décr. 18 décemb. 1862, Dulioust et Flayol). Un décret du 31 octobre 1866 a rendu applicable à l'Algérie, sous certaines modifications, la loi sur les associations syndicales du 21 juin 1865, dont l'art. 26, modifiant la loi du 16 septembre 1807 et du 14 floréal an XI, attribue compétence au conseil de préfecture pour toutes les contestations relatives à la fixation du périmètre des terrains compris dans l'association, à la division des terrains en différentes classes, au classement des propriétés, à la répartition et à la perception des taxes. (Voy. le chapitre des *cours d'eau*).

454. — L'art. 47 d'un arrêté ministériel du 20 septembre 1850, relatif aux poursuites en matière de contributions, énonce que « la saisie est exécutée « nonobstant toute opposition, sauf à l'opposant à se « pourvoir devant le conseil de préfecture » ; mais cette disposition n'a pas reçu la sanction du conseil

d'Etat, qui s'est attaché à cette règle constante de la législation française que les tribunaux de l'ordre judiciaire connaissent seuls des difficultés sur les poursuites, à partir du commandement. (Voy. le chapitre des *contributions* et décr. 26 déc. 1862, ville d'Alger).

455. — Le conseil du contentieux et, après lui, les conseils de préfecture avaient reçu de l'ordonnance du 21 juillet 1846 une mission dont le but n'était pas moindre que de fonder la propriété sur des bases certaines, en attribuant à chacun sa part légitime, au moyen d'une vérification générale des titres. Quand les actes renfermaient des indications suffisantes et présentaient certaines conditions de sincérité, l'application en était faite sur les lieux, et le conseil de préfecture rendait une décision qui valait titre au propriétaire et ne pouvait être attaquée, pour quelque cause que ce fût, par ceux qui n'avaient pas réclamé antérieurement. (Voy. art. 16). Au contraire, lorsque les titres ne remplissaient point les conditions exigées, c'est-à-dire ne remontaient point avec date certaine à une époque antérieure à 1830 et ne constituaient point le droit de propriété, la situation précise, la contenance et les limites de l'immeuble, le conseil du contentieux devait en déclarer la nullité, sauf certaines compensations pour l'acquéreur de bonne foi qui voyait annuler son titre. (Voy. art. 8 et 18). Au cas où, dans les trois mois impartis pour le dépôt des titres, les immeubles litigieux étaient revendiqués par plusieurs prétendants, le conseil de préfecture avait bien encore mission de vérifier les titres, mais il devait attendre pour homologuer le plan et le procès-verbal de délimitation, que les tri-

bunaux de l'ordre judiciaire eussent statué sur la question de propriété. (Voy. art. 17). Le ministre de la guerre avait reçu mission de désigner par des arrêtés spéciaux le périmètre des territoires dans l'étendue desquels les titres des propriétés rurales devaient être vérifiés, et il avait, dans une instruction en date du 17 septembre 1846, réglé les détails d'exécution de l'ordonnance royale du 21 juillet précédent.

456. — La loi du 16 juin 1851, dans son art. 22, a déclaré que les dispositions de l'ordonnance du 21 juillet 1846, relatives à la vérification des titres de propriété, continueraient d'être exécutées jusqu'à l'achèvement des opérations commencées, c'est-à-dire jusqu'à ce que les territoires alors désignés par des arrêtés ministériels eussent été délimités (voy. décr. 23 décembre 1858, Guérin) ; l'ordonnance n'a donc pas encore perdu tout intérêt d'application ; mais, il faut le dire, plus on s'est écarté de l'époque où elle a été rendue et moins on s'est résigné à traiter comme une opération purement administrative la vérification des titres de propriété et à appliquer, à la rigueur, les déchéances édictées soit par l'ordonnance elle-même, soit par l'arrêté ministériel d'exécution. Ainsi, et d'abord, le conseil d'Etat n'a point regardé comme légal l'art. 6 de l'arrêté du 17 septembre 1846 portant que, faute par les divers prétendants d'avoir introduit l'instance devant les tribunaux, dans le délai d'un mois, le conseil prononcerait sur la régularité des titres. (Voy. décr. 21 juin 1859, Aziza Bent Hamdani). C'était, en effet, une dérogation trop marquée à l'art. 17 de l'ordonnance qui défère, comme nous l'avons dit, à l'autorité judiciaire, les litiges entre particuliers

sur le droit de propriété. Mais le conseil d'Etat n'a pas seulement refusé de sanctionner l'arrêté ministériel ; après avoir décidé, conformément à la lettre de l'art. 16 de l'ordonnance, que la tierce-opposition à un arrêté homologatif de délimitation ne pouvait être admise de la part de celui qui n'avait pas réclamé la propriété dans le délai de trois mois fixé par l'art. 3 (voy. décr. 12 juillet 1855, Guérin), il a jugé que la délivrance par le conseil de préfecture de ce titre que l'on voulait, en 1846, rendre certain et incommutable, ne faisait pas obstacle à ce que des tiers portassent devant les tribunaux de l'ordre judiciaire des actions en revendication. (Voy. décr. 20 janv. 1865, Hadj-Mustapha). Déjà, il avait décidé antérieurement qu'en tout cas, les difficultés qui pourraient s'élever sur la validité du titre délivré par le conseil de préfecture ou sur la nature de l'immeuble revendiqué par l'Etat comme domanial, constituaient des questions de propriété, du ressort des tribunaux. (Voy. décr. 27 août 1857, Roche ; 17 avril 1858, Ganzin ; 17 mars 1859, Hanifa). Il est manifeste que cette jurisprudence procède de l'idée éminemment équitable que la vérification des titres n'ayant pas conservé son caractère d'opération administrative générale et applicable à tout le territoire, on ne saurait refuser aux propriétaires des territoires délimités des garanties qui sont de droit commun et dont ils seraient seuls privés.

457. — C'est par un retour analogue au droit commun que le conseil d'Etat semble ne plus admettre la légalité du décret du 2 avril 1854 sur le partage des biens indivis entre l'Etat et les particuliers, dans la

disposition qui confiait d'abord aux préfets, puis, sur l'appel, aux conseils de préfecture et en dernier ressort au conseil d'Etat, le soin de statuer tant sur le fond que sur la forme des allotissements, abandonnements et licitations. Après avoir, en 1861, toléré cette dérogation au principe que toute question de propriété doit être portée devant les tribunaux et considéré que l'allotissement, supposant le droit des parties reconnu et fixé, n'avait plus trait qu'à la forme et à la procédure (voy. décr. 7 mars 1861, Rozey), il ne s'est plus attaché, en 1866, qu'à la nature tout immobilière de l'action en licitation qui rentre dans la compétence des tribunaux en vertu de l'art. 13 de la loi du 16 juin 1851. (Voy. décr. 28 février 1866, Hachette).

Au surplus, de l'assimilation introduite par l'arrêté du 9 décembre 1848 et déjà bien des fois rappelée, résulte la compétence des conseils de préfecture pour donner, en cas de besoin, l'interprétation des actes de vente du domaine de l'Etat, par application de l'art. 4 de la loi du 28 pluv. an VIII. (Voy. décr. 20 juin 1857, Nicaise).

458. — A partir du 28 février 1851, les conseils de préfecture ont succédé à la commission qui avait été instituée par arrêté du 5 mai 1848 pour la liquidation des indemnités dues à raison d'expropriations faites en Algérie, antérieurement au 1er janvier 1845 en quelque territoire et pour quelque cause que ce fût. La législation assez confuse de la matière se compose des ordonnances des 26 octobre 1830 et 31 juillet 1836, du réglement général des 9-15 décembre 1841, de l'art. 79 de l'ordonnance du 1er octobre 1844, de l'ar-

rèté précité du gouverneur-général du 5 mai 1848, d'un arrêté ministériel du 1er juillet 1848 et enfin des décrets des 30 avril 1849 et 5 février 1851, ce dernier prononçant la clôture des opérations de la commission de liquidation. L'arrêté ministériel du 1er juillet 1848 déclarait que, pour le temps antérieur à l'ordonnance du 1er octobre 1844, l'expropriation était réputée consommée par la seule occupation dans l'intérêt d'un service public et, en général, par tout acte ou fait administratif ayant pour résultat de faire cesser la possession du propriétaire ; mais c'était encore là une disposition dont l'application rencontrait des résistances dont on ne peut méconnaître la légitimité. Au surplus, il est peu probable que la compétence des conseils de préfecture trouve à s'exercer, car, aux termes de l'ordonnance royale du 9 mai 1845, toutes demandes d'indemnité devaient être produites, sous peine de déchéance, dans le délai de trois mois à partir de la promulgation, si la dépossession avait eu lieu avant le 31 juillet 1836, et dans le délai de deux ans, si la dépossession était postérieure à cette date. (Voy. décr. 7 août 1863, Larrieu).

459. — La loi des 13-22 avril 1850, sur les logements insalubres, a été rendue exécutoire en Algérie par un décret du 28 août 1862 ; les conseils de préfecture y exercent donc, à cet égard, les attributions qui leur sont conférées par les art. 6 et 10 de cette loi. (Voy. *suprà*, n° 42, p. 47).

460. — L'art. 4 d'un décret impérial du 3 novembre 1855, sur la police du roulage en Algérie, porte : « Sera punie d'une amende de cinq francs à trente

« francs, toute contravention aux réglements qui dé-« termineront : 1° pour toutes les voitures, la forme « des moyeux, le maximum de la longueur des « essieux et le maximum de leur saillie au-delà des « moyeux ; la forme des bandes des roues ; la forme « des clous des bandes ; le maximum du nombre des « chevaux d'attelage que peut comporter la police « ou la libre circulation des routes ; les mesures con-« cernant la restriction momentanée de la circulation « sur les routes ou les chemins vicinaux, et les pré-« cautions à prendre pour la protection des ponts ; « 2° pour les voitures ne servant pas au transport « des personnes, la largeur du chargement ; la saillie « des colliers de chevaux ; le mode d'enrayage. » — L'art. 9 ajoute : « Lorsque, par la faute, la négligence « ou l'imprudence du conducteur, une voiture aura « causé un dommage quelconque à une route ou à « ses dépendances, le conducteur sera condamné à « une amende de trois à cinquante francs. Il sera de « plus, condamné aux frais de la réparation. » Les contraventions ainsi prévues sont jugées par les conseils de préfecture quel que soit le caractère de la voie publique sur laquelle elles ont été commises et sans distinction entre la grande et la petite voirie. (Voy. *ibid.*, art. 19, et décr. 6 juillet 1865, Carrère).

461. — Nous ne faisons mention du séquestre que pour faire remarquer que le recours ouvert dans le cas d'erreur matérielle touchant les personnes ou les choses n'est pas de nature à être porté devant le conseil de préfecture. (Voy. décr. 2 févr. 1850, Ahmed El Euldy). C'est le ministre de la guerre qui doit être

saisi, sauf recours au conseil d'Etat. (Voy. décr. 12 juillet 1860, Fabre et fils; 7 juin 1865, Cély, et le chapitre du *domaine*).

462. — En matière de servitudes militaires, la compétence du conseil de préfecture résulte de l'art. 12 du décret du 29 avril 1857, qui introduit en Algérie la législation de la métropole et notamment les lois des 10 juillet 1791 et 17-25 juillet 1819, l'ordonnance des 1er août-20 septembre 1821, la loi des 10-20 juillet 1851 et le décret du 10 août 1853. (Voy. décr. 12 juil. 1864, Paysant).

463. — Après avoir marqué ces différences et signalé ces analogies, qu'il suffise de rappeler encore l'art. 13 de l'arrêté du 9 décembre 1848, et l'assimilation qui nous autorise à renvoyer une fois pour toutes, au chapitre des *conseils de préfecture*. Elle va nous permettre aussi de nous borner, en ce qui concerne la procédure, à de brèves indications.

464. — Un arrêté du gouverneur-général, rendu après promulgation en Algérie des décrets du 30 décembre 1862 et du 16 avril 1863, a fait pour la colonie ce que le décret impérial du 12 juillet 1865 a fait pour la France (voy. *suprà*, n° 54, p. 56); l'arrêté local règle même la procédure avec plus de détails, parce qu'il renferme dans un seul contexte les dispositions d'ordre réglementaire et celles qui auraient été de nature à trouver place dans une simple instruction ou circulaire.

« Quiconque voudra, dit l'art. 2, introduire une « instance devant le conseil de préfecture, le fera « par une requête adressée au préfet par lettre affran-

« chie ou déposée au greffe du conseil ; la requête « devra être formulée sur papier timbré, sauf le cas « où le timbre n'est pas obligatoire.

« Dans les affaires engagées entre l'État ou le dé- « partement et des tiers, si l'instance est poursuivie « par l'administration, la demande ne pourra être « introduite qu'en vertu d'un arrêté ou d'une décision « de renvoi du préfet qui sera déposé au greffe avec « les rapports ou mémoires et les conclusions des « chefs de service compétents, accompagnées des « pièces à l'appui, s'il y a lieu. » (Voy. *ibid.*, art. 6).

« Si l'instance est introduite par des tiers (contre « l'administration) le dépôt qui sera fait au greffe, « soit de leur requête, soit de toute autre production, « vaudra notification au préfet. — Les défenses de « l'administration seront produites dans la même « forme que ses demandes. » (Voy. *ibid.*, art. 7).

465. — Les dispositions suivantes déterminent la forme de la requête introductive d'instance :

« La requête contiendra : 1° les nom, prénoms, « profession et demeure du requérant ; 2° l'élection, « autant que possible, d'un domicile au chef-lieu de « département, lorsque le requérant n'y aura pas « son domicile réel ; 3° l'exposé des faits et moyens ; « 4° les conclusions. » (Voy. art. 3).

« A la requête seront jointes les pièces à l'appui « accompagnées d'un bordereau. Si la requête est « présentée au nom d'une commune ou d'un éta- « blissement public, la délibération qui autorise « l'instance devra être au nombre des pièces jointes. « —Si des tiers doivent être appelés à défendre dans

« l'instance, des doubles de la requête sur papier « libre, en nombre suffisant, devront être joints à « l'original. » (Voy. art. 4).

« Lorsqu'une requête ne satisfera pas aux conditions ci-dessus déterminées, la partie sera officieusement invitée à la rectifier ou compléter, si elle le « juge convenable. — La requête n'en prendra pas « moins date du jour de son arrivée à la préfecture « ou du dépôt au greffe, et il sera passé outre avec « ou sans rectification. » (Voy. art. 5).

466. — La faculté pour les parties de se faire représenter soit dans l'instruction, soit à l'audience par un mandataire, résulte de l'art. 2 du décret du 30 décembre 1862. L'art. 8 de l'arrêté du 19 novembre 1863 exige que le mandataire soit constitué par une procuration notariée ou par une procuration sous seing privé, dûment légalisée et enregistrée, qui accompagnera la requête, ou devra être déposée au greffe avant l'audience, pour être jointe au dossier. — Les avocats et défenseurs sont, d'ailleurs, dispensés de toute justification de mandat écrit et sont considérés comme régulièrement constitués par leur signature apposée au bas de la requête ou par la simple déclaration de la partie présente à l'audience. — Le choix par la partie d'un officier ministériel pour son mandataire *ad litem*, emporte de plein droit élection de domicile en son étude.

467. — Après l'enregistrement au greffe et la délivrance du récépissé (voy. art. 9 et 10), commence l'instruction dont le premier acte est une ordonnance de *soit communiqué* rendue par le préfet, en sa qualité de président du conseil, et notifiée aux parties ad-

verses au pied des doubles joints à l'original de la requête. Cette ordonnance fixe le délai dans lequel devra être déposée la requête en défense, délai qui courra du jour de la notification de l'ordonnance à personne ou à domicile ; la requête en défense est assujettie aux mêmes formes et doit être accompagnée des mêmes justifications que la requête introductive d'instance. (Voy. art. 11).

Un rapporteur est ensuite désigné par le préfet. (Voy. art. 12). L'instruction a lieu par écrit sous la direction de ce rapporteur. « Il prescrit, par délégation du préfet, les avertissements, demandes, significations ou réclamations de pièces à faire aux parties et fixe les délais d'accomplissement de ces actes préparatoires. Les prorogations de délai ne peuvent être accordées que par le préfet, sur l'avis du conseiller rapporteur. » (Voy. art. 13). Les communications s'échangent par la voie du greffe, sans déplacement ; quant aux notifications ou significations, elles sont faites par ministère d'huissier entre particuliers ou personnes morales, et en la forme administrative quand elles ont lieu à la requête de l'administration. (Voy. art. 14, 15 et 16).

468. — Pour les réclamations en matière d'impôts ou de taxes assimilées aux contributions publiques, l'instruction, le jugement et la notification des décisions ont lieu conformément aux dispositions de l'instruction du ministre des finances du 10 mai 1849. (Voy. art. 43 et 44 et *infrà*, le chapitre *des contributions*).

469. — L'instruction, en matière de contraventions de grande voirie, est simplifiée par les art. 45 et suiv.

de l'arrêté local, comme elle l'est, dans la métropole, par l'art. 8 du décret du 12 juillet 1865. (Voy. *suprà*, n° 57, p. 59). Le dépôt du procès-verbal au greffe tient lieu de requête introductive ; la notification est faite à la diligence du préfet, si elle n'a pas eu lieu antérieurement, et le contrevenant est invité à fournir sa défense dans un délai de huitaine. Lorsqu'il n'y a pas eu production de défense dans ce délai, il n'est cependant pas prononcé de défaut, si le contrevenant défère à l'avis officieux qui doit lui être donné de se présenter à l'audience où il est admis à se défendre oralement.

470. — Nous avons, au chapitre des conseils de préfecture, expliqué comment et dans quelle mesure cette juridiction pouvait recourir à l'expertise et aux autres moyens d'éclairer sa religion ; les règles que nous avons tracées à cet égard tiennent à la nature même de l'institution, et par conséquent, reçoivent leur application en Algérie comme en France. C'est ce qu'il fallait rappeler avant de citer l'art. 17 de l'arrêté du 19 novembre 1863, qui reconnait au conseil de préfecture le droit « d'ordonner, en tout état « de cause et avant le jugement, soit d'office, soit à « la demande du rapporteur, du commissaire du gou- « vernement ou des parties, toutes mesures d'instruc- « tion préalables ou complémentaires, telles que : « apports de pièces, levées de plans, vérification de « lieux, enquête, expertise, etc. » Toute décision préparatoire ou interlocutoire fixe le jour de la comparution des parties ou le délai de l'enquête, de l'expertise, de la production des pièces, nomme, au besoin, le commissaire enquêteur, et fixe les points sur

lesquels portera l'enquête ou l'expertise. (Voy. art. 18).

471. — « Le rapport est rédigé par écrit et signé « par le rapporteur. Néanmoins, à raison de la nature « sommaire de l'affaire ou par des motifs d'urgence, « le préfet pourra autoriser le rapporteur à ne faire « qu'un rapport oral à l'audience. — Dans tous les « cas, le rapporteur devra libeller par écrit : 1° les « questions à résoudre ; 2° son avis en forme de dé- « cision motivée. (Voy. art. 20).

« Le rapport, s'il est écrit, les questions à résoudre « et le projet de décision motivée, seront déposés au « greffe par le conseiller rapporteur. — Il sera fait « immédiatement au greffe une copie des questions « à résoudre, et le dossier de l'affaire, y compris le « rapport, sera communiqué sans délai au commis- « saire du gouvernement. — Les parties ou leurs « mandataires pourront prendre communication sans « déplacement des questions à résoudre. Elles ne « seront jamais admises à prendre connaissance du « projet de décision. » (Voy. art. 21). — La commu- nication des questions est un heureux emprunt au décret du 30 janvier 1852 sur la procédure à suivre devant la section du contentieux du conseil d'Etat.

472. — La publicité des audiences et le débat oral introduits dans la métropole par les art. 1 et 2 du décret du 30 décembre 1862, ont été depuis consacrés, dans les mêmes termes, par les art. 8 et 9 de la loi du 12 juin 1865. Les explications que nous pourrions donner sur le texte promulgué en Algérie (voy. *suprà*, n° 464) feraient donc double emploi avec celles qu'on a trouvées plus haut. (Voy. n°s 72 et suiv., p. 71 et suiv.) En Algérie, comme en France, il est fait excep-

tion à la règle de la publicité pour le jugement des comptes des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance. (Voy. décr. 30 déc. 1862, art. 6).

Les membres du conseil de préfecture assistent aux audiences publiques en costume. Il en est de même des avocats et défenseurs, appelés comme conseils ou mandataires des parties. (Arrêté du 19 nov. 1863, art. 25). Les art. 88 et suiv. du code de procédure civile relatifs à la police des audiences des tribunaux sont applicables aux audiences publiques du conseil de préfecture. (*Ibid.*, art. 26).

473. — L'institution d'un ministère public, conséquence obligée de la publicité des audiences, résulte pour l'Algérie comme pour la France de l'art. 3 du décret du 30 décembre 1862, qui confie en principe au secrétaire-général de la préfecture les fonctions de commissaire du gouvernement. Un arrêté du gouverneur-général du 21 décembre 1863 stipule que, dans chaque département, un des membres du conseil de préfecture remplira les fonctions du ministère public, comme substitut du commissaire du gouvernement, pour toutes les affaires où le secrétaire-général de la préfecture ne pourra occuper lui-même et présenter des conclusions.

474. — Lorsque les débats sont terminés, l'affaire est mise en délibéré hors de la présence des parties. (Voy. décr. 30 déc. 1862, art. 2). « La décision est « prise à la majorité des voix ; en cas de partage, la « voix du président est prépondérante ; la décision « est prononcée après le délibéré à la même audience

« ou au commencement de l'audience suivante. » (Voy. arrêté du 19 nov. 1863, art. 30).

« Chaque décision contiendra : les noms, prénoms, « professions et demeures des parties; les noms de « leurs mandataires ; le résumé de leurs conclusions « et le visa des pièces principales; le visa de la loi « ou du règlement dont il sera fait application ; — « si l'arrêté prononce une condamnation pénale, il « reproduira, dans le visa, le texte de la loi qui sert « de base à la condamnation ; — les noms du con- « seiller rapporteur, du commissaire du gouverne- « ment et des membres du conseil qui auront siégé ; « les motifs et le dispositif de l'arrêté ; enfin, la li- « quidation des dépens, quand elle pourra être faite « immédiatement. » (Voy. *ibid.*, art. 31).

475. — Les dispositions que nous venons de transcrire se rapprochent tellement de celles qui régissent, en France, la compositiou du conseil de préfecture et la forme de la décision, que nous pouvons renvoyer simplement pour le commentaire aux nos 74 et suiv. du présent volume ; nous n'ajoutons qu'un mot pour insister sur ce que nous avons dit, à l'occasion du cas de partage, sur la prépondérance attribuée au président ; malgré l'énonciation formelle de l'arrêté du gouverneur-général et l'absence de toute distinction, nous pensons qu'en Algérie comme en France, le privilége de la prépondérance est attaché à la qualité de préfet, et l'on remarquera, d'ailleurs, qu'un simple arrêté du gouverneur-général ne peut avoir pour effet d'introduire un changement dans la composition légale et le fonctionnement d'une juridiction.

Un décret impérial du 16 avril 1863, le même qui a rendu celui du 30 décembre 1862 exécutoire en Algérie, a décidé qu'en cas d'insuffisance du nombre des membres du conseil de préfecture pour délibérer, il y serait pourvu conformément au § 2 de l'art. 9 du décret du 27 octobre 1858, ainsi conçu : « Lorsqu'un « conseil de préfecture se trouve incomplet par suite « de vacance, d'absence ou d'empêchement d'un de « ses membres, le préfet désigne pour le suppléer « un conseiller général ou un chef de bureau de la « préfecture. »

476. — Ce qui concerne les dépens est réglé par l'art. 32 de l'arrêté du gouverneur-général : « L'état « des frais dont la liquidation n'aura pas été com- « prise dans la décision définitive, sera délivré par « le secrétaire-greffier, taxé par le conseiller rappor- « teur et rendu exécutoire par le préfet, président « du conseil. — Tous frais susceptibles d'être admis « en taxe, le seront d'après le tarif en vigueur pour « les tribunaux civils. » — Ces dispositions tranchent des questions qui sont encore à résoudre pour la métropole (voy. *suprà*, n° 92) ; elles le font d'une manière trop sommaire pour que l'Algérie n'ait pas à faire plus tard de larges emprunts au réglement d'administration publique qui doit régler, en ce point, l'exécution de la loi du 21 juin 1865. Quant au principe même de la condamnation aux dépens et aux cas où son application présente quelque difficulté, nous continuons de renvoyer au chapitre des *conseils de préfecture*. (Voy. *suprà*, n° 92 et suiv., p. 89 et suiv.)

477. — De même, quant à la force d'exécution et au caractère des arrêtés du conseil de préfecture,

nous renvoyons au n° 93 de ce volume, et nous nous bornons à transcrire l'art. 33 de l'arrêté local : « Les « décisions des conseils de préfecture, y est-il dit, « sont rendues au nom de l'empereur. Les expédi- « tions ou ampliations porteront en-tête le même « intitulé que les lois et décrets et seront terminées « par la formule exécutoire du mandement aux offi- « ciers de justice ; ces ampliations ou expéditions « seront délivrées sur papier timbré, lorsqu'il y aura « lieu de les notifier par ministère d'huissier ou d'en « procurer l'exécution par voie de contrainte. Elles « seront signées par le secrétaire général de la pré- « fecture ou un conseiller de préfecture délégué à « cet effet. »

478. — Les articles suivants déterminent comment la décision intervenue est portée à la connaissance des parties intéressées :

« Art. 34. Le secrétaire greffier transmettra am- « pliation des décisions rendues dans le plus bref « délai, au secrétariat général de la préfecture. Ce « délai ne pourra excéder trois jours, s'il s'agit d'une « décision préparatoire ou interlocutoire, ni huit « jours, s'il s'agit d'un jugement définitif. »

« Art. 35. Les parties ou leurs mandataires peuvent « prendre connaissance au greffe des décisions ren- « dues ; elles ont un délai de trois jours pour faire « acte d'acquiescement. Cet acte sera immédiatement « dressé par le secrétaire greffier et dispensera de « toute notification. »

« Art. 36. La notification sera faite conformément « aux prescriptions de l'art. 15 du présent arrêté ; « elle ne pourra être faite qu'à l'expiration des trois

« jours accordés pour l'acquiescement, à moins d'ur-
« gence constatée dans la décision. »

479. — Le décret du 30 décembre 1862 promulgué en Algérie, a gardé le silence sur les voies de réformation dont les arrêtés des conseils de préfecture sont susceptibles ; la colonie est donc placée à cet égard sous l'empire des règles du droit commun, telles que nous les avons exposées au § 3 de l'art. 2, section 2e du chapitre des *conseils de préfecture* (voy. *suprà*, nº 94 et suiv., p. 91 et suiv.) Ces règles, l'arrêté du gouverneur-général du 19 novembre 1863 les a résumées dans ses art. 37 et suiv., qui traitent successivement de l'opposition, de la tierce-opposition et du pourvoi au conseil d'Etat. L'art. 41, en disant que le pourvoi au conseil d'Etat devra être interjeté dans les délais déterminés par l'art. 443 du code de procédure civile, pourrait induire en erreur et laisser croire que le délai s'augmente, comme pour l'appel, en raison des distances ; il eût été plus exact de rappeler simplement la loi du 11 juin 1859 dont l'art. 1er abroge l'art. 13 du décret du 22 juillet 1806, et déclare que les délais à observer dans les instances portées devant le conseil d'Etat par les habitants du département de la Corse et ceux de l'Algérie sont les mêmes que les délais impartis aux habitants de la France continentale.

CHAPITRE DIXIÈME.

DES COLONIES.

—

Préliminaires.

480. — Etat des colonies françaises.
481. — Suite. — Énumération des diverses possessions coloniales.
482. — Régime législatif.
483. — Matières réservées au pouvoir constituant.
484. — Matières abandonnées au pouvoir réglementaire.
485. — Intervention du pouvoir législatif métropolitain.
486. — Suite. — Délégués des colonies.
487. — Conseils généraux.
488. — Suite. — Attributions de ces conseils.
489. — Matières sur lesquelles ils statuent souverainement.
490. — Recours. — Annulation pour excès de pouvoirs.
491. — Vote des taxes locales, de l'octroi de mer et des tarifs de douanes.
492. — Matières sur lesquelles les conseils généraux ont seulement à délibérer.
493. — Mode d'approbation de ces délibérations. — Recours.
494. — Vote du budget colonial. — Dépenses obligatoires.
495. — Suite. — Dépenses facultatives.
496. — Matières sur lesquelles les conseils généraux émettent un avis. — Vœux et réclamations des conseils généraux.
497. — Régime municipal aux colonies.
498. — Transition et division.

480. — L'intérêt du commerce maritime a conduit, dès le XIV[e] siècle, des particuliers à créer dans des parages lointains des établissements ou comptoirs propres à faciliter le trafic avec les habitants ; mais l'intervention du gouvernement n'apparaît que sous François I[er] qui, en 1525, fait explorer Terre-Neuve

et le fleuve Saint-Laurent. Depuis ce temps, la France n'a pas cessé de chercher au-dehors des débouchés pour son commerce, des points d'appui pour son influence politique ou ses opérations militaires ; elle l'a fait avec un grand succès sous Louis XIV ; les colonies, sous Louis XV, pendant la Révolution française et l'Empire, ont ressenti le contre-coup des événements de la métropole ; perdues, délaissées, conquises par l'étranger, elles n'ont été restituées que partiellement en 1814. Depuis cette époque, outre l'Algérie qui a fait l'objet d'un chapitre particulier, diverses possessions nouvelles ont été occupées. Au moment où nous écrivons, les colonies françaises sont :

481. — En Afrique, à l'ouest, le Sénégal et Gorée, les établissements de la Côte-d'Or et du Gabon ; au sud-est, en mer, l'île de la Réunion, celles de Mayotte et de Nossi-Bé, Sainte-Marie de Madagascar ; au nord-est, le territoire d'Adoulis, sur la côte africaine de la mer Rouge ; — en Asie, les établissements de l'Inde, Pondichéry, Karikal, Chandernagor, Mahé, Yanaon et diverses factoreries éparses ; une partie de la Cochinchine et l'île de Poulo-Condor ; — en Océanie, la Nouvelle-Calédonie, l'archipel de Taïti, les îles Marquises ; — en Amérique, la Guadeloupe et ses dépendances, la Martinique, la Guyane, les îles Saint-Pierre et Miquelon, avec des droits de pêche sur une partie du littoral de Terre-Neuve.

482. — Avant 1848, la législation coloniale était, aux termes de la loi du 24 avril 1833, dans le domaine exclusif des chambres, au moins pour les parties les plus essentielles. Elle appartenait pour le reste au

pouvoir royal et aux conseils coloniaux. Par la Constitution de 1852, le Sénat a été appelé à régler la constitution des colonies (art. 27), et, en effet, il est intervenu, le 3 mai 1854, un sénatus-consulte organique modifié depuis par un acte de la même nature du 4 juillet 1866. Une seule disposition est applicable à toutes les colonies ; c'est l'art. 1er du sénatus-consulte du 3 mai 1854 qui proscrit à jamais l'institution de l'esclavage. Pour le surplus, le Sénat ne s'est occupé que de la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion ; tous les autres établissements coloniaux continuent d'être régis par des décrets de l'empereur jusqu'à ce qu'il ait été statué à leur égard par un sénatus-consulte (voy sén.-cons. 3 mai 1854, art. 18). A vrai dire, le peu d'importance des établissements ou l'état transitoire d'une période de formation justifient ou même nécessitent l'intervention exclusive du pouvoir exécutif.

483. — L'art. 2 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 maintient, dans leur ensemble, les lois en vigueur et les ordonnances ou décrets ayant force de loi : 1° sur la législation civile et criminelle ; 2° sur l'exercice des droits politiques ; 3° sur l'organisation judiciaire ; 4° sur l'exercice des cultes ; 5° sur l'instruction publique ; 6° sur le recrutement des armées de terre et de mer. La constitution coloniale distingue ensuite entre celles des dispositions ainsi maintenues qui touchent aux principes mêmes du droit public et privé, et celles qui ont seulement pour objet l'application de ces principes ; les premières ne peuvent être modifiées que par un sénatus-consulte ; tels sont les lois, décrets et ordonnances concernant : 1° l'exer-

cice des droits politiques ; 2° l'état civil des personnes ; 3° la distinction des biens et les différentes modifications de la propriété ; 4° les contrats et les obligations conventionnelles en général ; 5° les manières dont s'acquiert la propriété par succession, donation entre vifs, testament, contrat de mariage, vente, échange et prescription ; 6° l'institution du jury ; 7° la législation en matière criminelle ; 8° l'application aux colonies du principe du recrutement des armées de terre et de mer (art. 3). Les secondes sont placées dans le domaine du pouvoir réglementaire.

484. — Des décrets de l'empereur, rendus dans la forme du réglement d'administration publique, statuent, dit l'art. 6 : 1° sur la législation en matière civile, correctionnelle et de simple police, sauf les réserves prescrites par l'art. 3 ; 2° sur l'organisation judiciaire ; 3° sur l'exercice des cultes ; 4° sur l'instruction publique ; 5° sur le mode de recrutement des armées de terre et de mer ; 6° sur la presse ; 7° sur les pouvoirs extraordinaires des gouverneurs, en ce qui concerne les mesures de haute police et de sûreté générale ; 8° sur l'administration municipale, en ce qui n'est pas réglé par le présent sénatus-consulte ; 9° sur les matières domaniales ; 10° sur le régime monétaire, le taux de l'intérêt et les institutions de crédit ; 11° sur l'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs ; 12° sur le notariat, les officiers ministériels et les tarifs judiciaires ; 13° sur l'administration des successions vacantes.

Aux termes de l'art. 7, des décrets de l'empereur règlent également : 1° l'organisation des gardes nationales et des milices locales ; 2° la police munici-

pale ; 3° la grande et la petite voirie ; 4° la police des poids et mesures, et, en général, toutes les matières non réservées au sénat ou au corps législatif, ou qui ne sont pas placées dans les attributions des gouverneurs. Il n'est pas de mode de réglementation plus naturel que celui qui consiste à promulguer dans les colonies les lois de la métropole ; l'empereur a le droit d'ordonner cette promulgation, toutes les fois que la matière est de celles qu'il lui appartient de régler souverainement. (Art. 8).

485. — Les lois sur le régime commercial des colonies sont de nature à influer sur les recettes et les dépenses publiques dont la fixation appartient au corps législatif. L'art. 4 déclare que ces lois seront votées et promulguées dans les formes prescrites par la constitution de l'empire. Néanmoins, en cas d'urgence, et dans l'intervalle des sessions, le gouvernement peut statuer sur le régime commercial par des décrets rendus dans la forme des réglements d'administration publique ; mais ces décrets doivent être présentés au corps législatif pour être convertis en lois, dans le premier mois de la session qui suit leur publication. (Art. 5).

La même nécessité de l'intervention du corps législatif dans le vote des dépenses publiques appelle cette assemblée à exercer un contrôle indirect sur l'administration des colonies.

En principe, les colonies doivent satisfaire à toutes leurs dépenses et n'ont aucune part de leurs recettes à abandonner à la métropole. Toutefois, eu égard à leur état précaire, les art. 5 et 6 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 font exception pour le traitement du

gouverneur, les frais du personnel de la justice et des cultes, le service du trésorier-payeur et les services militaires, toutes dépenses qui correspondent à l'exercice du droit de souveraineté. C'est une première occasion d'intervention pour le corps législatif. Des subventions peuvent d'ailleurs être accordées aux colonies sur le budget de l'Etat, et réciproquement, des contingents pourraient, si leur prospérité se développait, leur être imposés jusqu'à concurrence des dépenses civiles maintenues au compte de l'Etat et des suppléments coloniaux de la gendarmerie et des troupes. La loi annuelle de finances règle la quotité de la subvention accordée à chaque colonie, ou du contingent qui lui est imposé. (Voy. art. 6).

486. — En ce qui concerne le contingent à réclamer des colonies, il n'est nullement probable que cette disposition soit appliquée dans un avenir prochain ; il en résulte, cependant, au moins en droit, que les colonies pourraient être taxées au profit de la métropole, sans être représentées au sein du corps législatif ; leur droit se réduit à envoyer en France des délégués qui sont élus pour trois ans par le conseil général, sont rééligibles et reçoivent une indemnité annuelle de 12,000 fr. (Sén.-cons. 3 mai 1854, art. 17). Ces délégués ne peuvent être choisis parmi les membres du sénat, du corps législatif et du conseil d'Etat, ni parmi les personnes revêtues de fonctions rétribuées. Quatre membres nommés par l'empereur composent avec eux un comité consultatif permanent dont les attributions principales sont d'émettre un avis sur les projets de sénatus-consulte, les projets de loi et les projets de décret relatifs aux matières colo-

niales qui sont renvoyés à son examen par le ministre de la marine et des colonies. Ce comité peut être chargé de préparer des projets d'après les vues générales qui lui sont indiquées par le ministre, mais n'a point d'initiative et ne délibère que sur les affaires qui lui sont expressément déférées. (Décr. 24 juillet 1854, art. 3, 4 et 5). Il semble, au premier coup-d'œil, que les trois délégués, membres d'un comité simplement consultatif où ils ne peuvent composer la majorité, n'aient en somme qu'un rôle bien insignifiant ; on se tromperait cependant si on se livrait sans réserve à cette impression. La qualité de seuls représentants officiels des colonies, les rapports qu'ils entretiennent avec elles, leurs connaissances spéciales ont souvent permis aux délégués de lutter avec avantage contre des influences bien autrement puissantes en apparence.

487. — On pouvait appliquer la même remarque aux conseils généraux des colonies, sous l'empire du sénatus-consulte de 1854 qui ne leur donnait que des attributions presque uniquement consultatives ; leur importance ne résultait que de leur position et de leur titre.

Les conseils généraux sont, dans chacune des trois colonies, nommés, moitié par le gouverneur, moitié par les membres des conseils municipaux. (Sén.-cons. 3 mai 1854, art. 12). Avant 1848, le suffrage restreint fonctionnait aux colonies, et les conditions de l'électorat se rapprochaient beaucoup de celles qui étaient en vigueur dans la métropole pour la désignation des membres de la chambre des députés ; depuis, on n'a pas cru pouvoir revenir à l'élection directe basée sur

le cens, dans la crainte de surexciter l'antagonisme entre les diverses classes ; il a fallu écarter aussi l'application du suffrage universel qui aurait mis aux mains de la population noire une influence prépondérante et dont l'abus était facile à prévoir. C'est ainsi qu'on a été conduit à faire nommer les conseillers généraux moitié par le gouverneur, moitié par des conseillers municipaux qu'il a lui-même choisis. Ces précautions qu'on peut trouver excessives n'ont pas empêché qu'à plusieurs reprises les gouverneurs des colonies ont cru devoir dissoudre le conseil général et les conseils municipaux.

488. — Un décret du 26 juillet 1854 a réglé les conditions d'aptitude des membres des conseils généraux, le mode de renouvellement par moitié, déféré au gouverneur la nomination du président, du vice-président et des secrétaires, fixé l'époque des sessions, leur durée, le mode de délibération ; mais c'est dans le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 que nous devons maintenant chercher l'énumération de leurs attributions étendues et agrandies jusqu'à la mesure d'une véritable autonomie en ce qui concerne la gestion des intérêts locaux.

Ce sénatus-consulte emprunte à la loi du 10 mai 1838 sur les conseils généraux de la métropole, la distinction fondamentale entre les trois ordres d'attributions de ces conseils, suivant qu'ils sont appelés à *statuer*, à *délibérer*, ou à *donner leur avis*. On sait qu'ils statuent sur des affaires dont le réglement leur est entièrement dévolu, délibèrent sur des affaires qui, à raison de leur nature, doivent, pour être définitivement réglées, être soumises ensuite à l'apprécia-

tion d'une autorité supérieure, et enfin donnent leur avis sur des questions dont la solution touche à des intérêts d'un ordre plus élevé. (Voy. *infrà*, le chapitre des conseils généraux).

489. — « Le Conseil général statue :

« 1° Sur les acquisitions, aliénations et échanges « de propriétés mobilières et immobilières de la co- « lonie, quand ces propriétés ne sont pas affectées à « un service public ; 2° sur le changement de desti- « nation ou d'affectation des propriétés de la colonie, « lorsque ces propriétés ne sont pas affectées à un « service public ; 3° sur le mode de gestion des pro- « priétés de la colonie ; 4° sur les baux de biens don- « nés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la « durée ; 5° sur les actions à intenter ou à soutenir au « nom de la colonie, sauf dans le cas d'urgence où le « gouverneur peut intenter toute action ou y défen- « dre sans délibération préalable du conseil général, « et faire tous actes conservatoires ; 6° sur les tran- « sactions qui concernent les droits de la colonie ; 7° « sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits à « la colonie sans charges ni affectation immobilière, « quand ces dons et legs ne donnent pas lieu à récla- « mation ; 8° sur le classement, la direction et le dé- « classement des routes ; 9° sur le classement, la di- « rection et le déclassement des chemins d'intérêt « collectif, la désignation des communes qui doivent « concourir à l'entretien de ces chemins, et les sub- « ventions qu'ils peuvent recevoir sur les fonds colo- « niaux ; le tout sur l'avis des Conseils municipaux ; « 10° sur les offres faites par les communes, par des « associations ou des particuliers, pour concourir à

« la dépense des routes, des chemins ou d'autres travaux, à la charge de la colonie ; 11° sur les concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt colonial ; 12° sur la part contributive de la colonie dans la dépense des travaux à exécuter par l'Etat et qui intéressent la colonie ; 13° sur les projets, plans et devis de travaux exécutés sur les fonds de la colonie ; 14° sur les assurances des propriétés mobilières et immobilières de la colonie ; 15° sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraite ou autres modes de rémunération en faveur du personnel autre que le personnel emprunté aux services métropolitains. — Le conseil général vote également les taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie. » (Sén. cons. 4 juillet 1866, art. 1er).

490. — On reconnaît dans cette énumération, des attributions analogues à celles qui ont été conférées aux conseils généraux par la loi du 18 juillet 1866 et qui, auparavant, appartenaient aux préfets en vertu du décret du 25 mars 1852. (Voy. *sup.* t. 1er, n° 334). Le conseil général, lorsqu'il exerce ces attributions agit donc, non comme délégué du pouvoir législatif, mais comme autorité administrative ; il s'ensuit que ses décisions comportent le recours par la voie contentieuse pour excès de pouvoir et incompétence (voy. *sup.* t. II, nos 267 et 268). Mais, en dehors de ce recours qui constituerait la garantie des droits privés, le sénatus-consulte emprunte à la législation de la métropole ses précautions contre les écarts possibles

et les excès de pouvoirs des conseils généraux (voy. L. 22 juin 1833, art. 14). En cas de violation d'un sénatus-consulte, d'une loi ou d'un réglement d'administration publique, il appartient au gouverneur de demander, dans le délai d'un mois, l'annulation de la délibération du conseil général. Cette annulation est prononcée, s'il y a lieu, sur le rapport du ministre de la marine, par décret de l'empereur rendu dans la forme des réglements d'administration publique. Nous avons dit qu'un semblable décret peut être attaqué par la voie contentieuse, en cas d'excès de pouvoirs ou de violation des formes (voy. *sup.* t. I[er], n° 105 et suiv.); il y aurait, par exemple, excès de pouvoirs si, comme il est arrivé sous la législation antérieure, l'annulation était prononcée au vu d'un simple compte-rendu n'ayant pas de caractère légal, sans attendre que le conseil général eût rédigé et arrêté le procès-verbal de sa délibération (voy. décr. 8 mars 1866, conseil général de la Martinique).

491. — Le droit de voter les taxes et contributions de toute nature pour subvenir aux dépenses locales, correspond à celui qui appartient aux conseils généraux de la métropole de voter des centimes additionnels (voy. le chapitre des conseils généraux). Dans un cas comme dans l'autre, il ne s'agit que d'une question de quotité; quant au mode d'assiette et de perception, nous allons voir que le conseil délibère seulement et ne statue point. (Voy. n° 492). C'est dans un sens analogue qu'il faut entendre l'art. 2 du sénatus-consulte aux termes duquel le conseil général vote les *tarifs* d'octroi de mer sur les objets de toute

provenance; un changement dans la nomenclature des objets tarifés toucherait à l'assiette de taxe, et, par conséquent, excéderait le droit du conseil.

Les tarifs de douanes sur les produits étrangers, naturels ou fabriqués, importés dans la colonie sont aussi votés par le conseil général, mais ils ne deviennent exécutoires qu'au moyen d'un décret impérial rendu en conseil d'Etat (sén. cons., art. 2). Les tarifs de douanes affectent les relations des colonies soit avec la métropole, soit avec les pays étrangers; ils ne peuvent donc être soustraits à l'action du pouvoir central qui, d'ailleurs, doit les coordonner avec la législation métropolitaine sur la matière et avec les traités de commerce (voy. *sup.* nº 485).

492. — « Le conseil général délibère :

« 1º Sur les emprunts à contracter et les garanties « pécuniaires à consentir; 2º sur l'acceptation ou le « refus des dons et legs faits à la colonie en dehors « des conditions spécifiées au § 7 de l'art. 1er (voy. « *sup.* nº 489); 3º sur le mode de recrutement et de « protection des immigrants; 4º sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions « et taxes; 5º sur les frais de matériel des services de « la justice et des cultes, sur les frais de personnel et « de matériel du secrétariat du gouvernement, de « l'instruction publique, de la police générale, des « ateliers de discipline et des prisons; 6º sur le concours de la colonie dans les dépenses des travaux « qui intéressent à la fois la colonie et les communes; « 7º sur la part de la dépense des aliénés et des enfants assistés à mettre à la charge des communes et « sur les bases de la répartition à faire entre elles;

« sur le réglement d'admission, dans un établisse-
« ment public, des aliénés dont l'état n'est pas com-
« promettant pour l'ordre public et la sûreté des per-
« sonnes ; 8° sur l'établissement, le changement ou
« la suppression des marchés et foires. » (Sén. cons. 4 juillet 1866, art. 3).

493. — Le mode d'approbation des délibérations du conseil général a été déterminé, en vertu de l'article 3 précité du sénatus-consulte, par un décret impérial du 11 août 1866. L'approbation est donnée par décret de l'Empereur, rendu en la forme des réglements d'administration publique, en ce qui concerne les emprunts à contracter et les garanties pécuniaires à consentir ; l'acceptation ou le refus des dons et legs donnant lieu à réclamation ou faits à la colonie avec charge ou affectation immobilière ; le mode de recrutement et de protection des immigrants. Elle a lieu par décret de l'Empereur, rendu sur le rapport du ministre des colonies, en ce qui concerne le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes. Toutefois, un arrêté du gouverneur en conseil privé peut rendre les délibérations sur ces objets provisoirement exécutoires. Il suffit d'un arrêté du gouverneur, en conseil privé, en ce qui concerne toutes les autres délibérations.

Quant aux voies de recours dont les décrets ou arrêtés d'approbation sont susceptibles et aux cas où le recours est ouvert, nous ne pouvons que renvoyer à ce que nous disions à l'instant au sujet des décisions du conseil général (voy. *sup.* n° 490) et à ce que nous exposerons plus en détail au chapitre des *Conseils généraux*.

494. — Le budget de la colonie est délibéré par le conseil général et arrêté par le gouverneur. (Voy. sén. cons. 4 juillet 1866, art. 5). Il comprend, comme le budget départemental, des dépenses obligatoires et des dépenses facultatives. (Voy. le chapitre des *Conseils généraux*). Si les dépenses obligatoires ont été omises ou si le gouverneur, en conseil privé, estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le gouverneur y pourvoit provisoirement à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues. En cas d'insuffisance de ce fonds, il en réfère au ministre qui, sur sa proposition, inscrit d'office les dépenses omises ou augmente les allocations. Il est alors pourvu par le gouverneur, en conseil privé, à l'acquittement de ces dépenses, au moyen soit d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres, ou à défaut, par une augmentation du tarif des taxes.

Nous expliquerons au chapitre des *Conseils généraux*, que l'inscription d'office constitue un acte administratif, non susceptible de recours contentieux, mais que, néanmoins, le recours est ouvert lorsque cet acte est entaché d'excès de pouvoirs, ce qui a lieu, par exemple, au cas où le conseil général a vainement réclamé les documents nécessaires pour l'exercice sérieux de son droit de délibération (voy. décr. 20 août 1864, département de la Meuse).

495. — Les dépenses votées par le conseil général, à titre de dépenses facultatives, ne peuvent être changées ni modifiées par le gouverneur, sauf le cas où il s'agit de pourvoir aux dépenses obligatoires et à moins que les dépenses facultatives n'excèdent les

ressources ordinaires de l'exercice, après prélèvement des dépenses obligatoires. Le ministre de la marine et des colonies prononce définitivement sur ces changements ou modifications. (Sén. cons. 4 juillet 1866, art. 9).

Si le conseil général ne se réunissait pas ou s'il se séparait sans avoir voté le budget, le ministre de la marine et des colonies l'établirait d'office sur la proposition du gouverneur en conseil privé (*ibid.*, art. 9).

496. — « Le Conseil général donne son avis :

« Sur les changements proposés à la circonscription « du territoire des arrondissements, des cantons et des « communes et à la désignation des chefs-lieux; sur les « difficultés relatives à la répartition de la dépense « des travaux qui intéressent plusieurs communes; « et, en général, sur toutes les questions d'intérêt « colonial dont la connaissance lui est réservée par « les réglements ou sur lesquels il est consulté par « le gouverneur. » (*Ibid.*, art. 4) (voy. le chapitre des Conseils généraux, section 1re, art. 2, § 2).

Le conseil général ne pouvait, avant 1866, se mettre directement en rapport avec le gouvernement métropolitain ; le gouverneur, intermédiaire obligé de ses réclamations, avait le droit d'en arrêter le cours. L'art. 11 du sénatus-consulte autorise, au contraire, le conseil général à adresser directement au ministre de la marine et des colonies, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial de la colonie, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics. Cette disposition ouvre une sorte de recours à l'arbitrage équitable du ministre pour prévenir ou

faire cesser des conflits que, dans ces derniers temps, ni le mode spécial de nomination du conseil, ni le choix du président laissé au gouverneur n'ont pu empêcher de se produire.

497. — L'art. 11 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 constate que le territoire des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion est divisé en communes; et, en effet, une sorte de régime municipal est organisé à la Réunion depuis le milieu du XVIII[e] siècle, de même qu'à la Martinique et à la Guadeloupe, il existait, dès la même époque, des officiers municipaux chargés de la gestion de quelques intérêts collectifs dont le principal était la poursuite des nègres marrons. Les maires, adjoints et conseillers municipaux sont nommés par le gouverneur; le conseil municipal délibère sur le budget de la commune, qui n'est exécutoire qu'après avoir été arrêté par le directeur de l'Intérieur et définitivement approuvé par le gouverneur en conseil privé. Les dépenses sont obligatoires ou facultatives; le chiffre des premières peut être augmenté par les gouverneurs en conseil privé; mais ils ne peuvent, en aucun cas, augmenter celui des dépenses facultatives.

Dans les autres colonies, le régime municipal n'est pas organisé. La ville de Cayenne, à la Guyane, est seule érigée en commune; partout ailleurs, la colonie est divisée en quartiers où des commissaires commandants exercent les fonctions attribuées aux maires.

498. — On sent que les détails de cette organisation sortiraient du cadre de cet ouvrage; même dans les grandes colonies, le régime municipal n'est cons-

titué que par des arrêtés locaux dont chacun exigerait une étude séparée. Nous sommes donc obligé de nous borner à l'exposé des institutions administratives des colonies, en tant qu'elles résultent directement de la législation métropolitaine.

Le sénatus-consulte du 3 mai 1854 et celui du 4 juillet 1866 ont maintenu dans leur ensemble, les principes généraux de l'organisation des colonies, tels qu'ils résultaient, pour la Guadeloupe et la Martinique, d'une ordonnance du 9 février 1827, modifiée par une ordonnance du 22 août 1833 et pour la Réunion d'une ordonnance du 21 août 1825, également modifiée par une autre ordonnance du 22 août 1833. Seulement, l'art. 9 du sénatus-consulte de 1854 élève à la hauteur d'une règle constitutionnelle la disposition commune à ces diverses ordonnances, qui instituait un gouverneur et lui confiait « le commandement et « la haute administration, sous l'autorité directe du « ministre de la marine et des colonies. » Nous traiterons d'abord des attributions des gouverneurs et des chefs d'administration qui leur sont subordonnés; ensuite des conseils privés qui remplissent aux colonies, avec plus d'extension et de généralité, les fonctions des conseils de préfecture de la métropole.

Art. 1er. — Attributions des gouverneurs et des chefs d'administration.

499. — Rapports du gouverneur avec le ministre de la marine et le ministre des cultes.

500. — Exécution des ordres du pouvoir métropolitain. — Promulgation des actes législatifs et réglementaires.

501. — Pouvoirs du gouverneur, comme subordonné du ministre.

499. — Le commandement général et la haute administration appartiennent au gouverneur « sous l'autorité directe du ministre de la marine. » L'effet de cette disposition de l'art. 9 du sénatus-consulte, conforme d'ailleurs à l'art. 6, § 2 de l'ordonnance du 21 août 1825 et à l'art. 7, § 2 de l'ordonnance du 9 février 1827, est d'attribuer au ministre de la marine et des colonies le droit exclusif de transmettre aux gouverneurs des ordres ou des instructions. Toutefois, d'après un arrêté du chef du pouvoir exécutif du 10 octobre 1848, l'administration du personnel du culte

dans les colonies se trouve placée dans les attributions du ministre des cultes qui doit seulement prendre, pour la nomination des supérieurs ecclésiastiques, l'avis du ministre de la marine. Le concours des deux départements est également nécessaire pour la préparation et la mise en vigueur des réglements relatifs à l'administration des cultes et pour la création de tout établissement religieux.

500. — Sauf cette exception unique, le gouverneur reçoit donc du ministre de la marine et des colonies les actes qui émanent du pouvoir législatif ou du gouvernement métropolitain, et il est préposé à l'application des mesures édictées par ces actes ou de celles que le ministre de la marine croit devoir prendre dans l'intérêt des divers services publics. Il est, en conséquence, chargé de la promulgation des lois et décrets quand elle est ordonnée par l'empereur. (Ord. 21 août 1825, art. 63; ord. 9 février 1827, article 66; sén. cons. 3 mai 1854, art. 8). Un décret du 15 janvier 1858 porte que les lois, décrets et arrêtés (des gouverneurs) promulgués dans les colonies seront exécutoires : 1° au chef-lieu, le jour de leur publication dans le journal officiel; 2° pour les autres localités, dans les délais qui seront déterminés, proportionnellement aux distances, par des arrêtés des gouverneurs. Dans les établissements coloniaux où il n'existe pas d'imprimerie ni de journaux, la promulgation est soumise au mode déterminé par les gouverneurs ou commandants de ces établissements.

501. — Ainsi envisagé comme agissant sous l'impulsion du ministre, le gouverneur, pour procurer

l'application des ordres qu'il a reçus, a lui-même, le droit de donner des ordres aux fonctionnaires de degrés inférieurs. Tous les fonctionnaires et agents du gouvernement, dans la colonie, sont soumis à son autorité (ord. 21 août 1825, art. 51; ord. 9 février 1827, art. 54), et la législation spéciale ne se borne pas à poser ainsi le principe de la hiérarchie; elle soumet, par une disposition expresse, chacun des chefs de service au gouverneur; il est donc maître d'annuler ou de réformer ceux de leurs actes qu'il juge contraires aux lois, décrets ou décisions dont l'exécution lui est confiée ou aux ordres émanés de lui-même. Sous ce rapport, les particuliers trouvent dans le recours au gouverneur, contre les actes des fonctionnaires coloniaux, une garantie de la même nature que celle qui résulte, dans la métropole, du contrôle exercé par le préfet sur les actes de ses subordonnés. (Voy. *sup.* t. Ier, n° 214).

502. — Ces fonctionnaires, à leur tour, trouvent dans la législation spéciale une garantie qui sert, en quelque sorte, de contre-poids au pouvoir du gouverneur : les chefs d'administration peuvent individuellement lui faire les représentations respectueuses ou les propositions qu'ils jugent utiles au bien du service; le gouverneur les reçoit, y fait droit ou fait connaître *par écrit* les motifs de son refus. Il maintient les chefs d'administration et le contrôleur colonial dans les attributions qui leur sont respectivement conférées, sans pouvoir entreprendre sur ces attributions ni les modifier; enfin, il prononce sur les différends qui peuvent s'élever entre les fonction-

naires de la colonie, à l'occasion de leur rang ou de leurs prérogatives. (Ord. 21 août 1825, art. 54 et suiv.; ord. 9 fév. 1827, art. 57 et suiv.)

503. — Même dans les matières réservées au pouvoir métropolitain, le gouverneur n'est pas réduit à procéder par voie de décisions particulières et d'une application individuelle ; il rend des *arrêtés* pour l'exécution des lois, réglements et décrets promulgués dans la colonie (Sén. cons. 3 mai 1854, art. 9). Ces arrêtés portent l'intitulé : *Au nom de l'Empereur*, sont signés du gouverneur ou de celui qui le représente, en cas d'absence ou d'empêchement, et contresignés par le chef d'administration au service duquel se rapporte l'objet de l'arrêté. (Ord. 21 août 1825, art. 98, 106 et 124 ; ord. 9 février 1827, art. 114, 121 et 130, §§ 6 et 7).

Ce contre-seing est le complément nécessaire de l'arrêté ; les chefs d'administration, couverts par la responsabilité du gouverneur, ne peuvent refuser de le donner, sauf leur droit de formuler des représentations auxquelles il doit être répondu par écrit. La promulgation, opérée dans les mêmes formes que pour les lois et décrets, achève de donner aux arrêtés la force exécutoire. Nous traiterons ci-après des conditions de leur légalité et des voies de recours. (Voy. *infrà*, n° 528 et suiv.)

504. — L'obligation de recueillir et de transmettre des renseignements sur l'état de la colonie correspond aux attributions du gouverneur comme relevant du ministre de la marine et agissant sous son impulsion. Le gouverneur doit visiter, une fois l'an au moins, les divers cantons de la colonie, assembler et inspecter

les milices, réunir les conseils municipaux et ceux des fabriques pour connaître les besoins des communes et ceux du culte; examiner l'état des travaux entrepris, celui des routes, ponts, embarcadères et ouvrages de défense; prendre connaissance de tout ce qui intéresse l'agriculture et informer le ministre de la marine du résultat de ses tournées. Il adresse chaque année, au ministre de la marine, un mémoire sur la situation intérieure de la colonie et sur ses relations extérieures ; il y rend un compte général de toutes les parties de l'administration qui lui est confiée, signale les abus à réformer, fait connaître les améliorations qui se sont opérées dans l'année, et propose des vues sur tout ce qui peut intéresser le bien du service et tendre à la prospérité de la colonie. (Ord. 21 août 1825, art. 80 et 81 ; ord. 9 février 1827, art. 85 et 86).

505. — Dans tout ce qui précède, soit que le gouverneur reçoive des ordres, en donne lui-même ou transmette des informations et des propositions, nous n'avons vu en lui que l'agent du ministre. C'est en considérant sa mission sous un autre rapport que la constitution coloniale déclare « qu'il représente « l'empereur et qu'il est dépositaire de son au- « torité. » Et, en ajoutant de suite qu'il prend « des « arrêtés et des décisions pour régler les matières « d'administration et de police, » l'art. 9 du sén. cons. du 3 mai 1854 caractérise le mode d'exercice d'un pouvoir propre d'autant plus étendu que la distance entre les colonies et la métropole peut, très-souvent, ne pas permettre d'attendre l'intervention de l'empereur ou du ministre.

506. — Nous ne faisons que mentionner l'autorité militaire ; le gouverneur l'exerce seul et sans partage. Il est chargé de la défense intérieure et extérieure de la colonie, et, en cette qualité, il a le commandement supérieur des troupes de toutes armes ; il dirige les mouvements des bâtiments attachés au service de la colonie, et a le droit de requérir le concours des commandants de vaisseaux ou escadres en station ou en mission mouillés dans les ports et sur les rades. Il déclare, au besoin, l'état de siége sur l'avis d'un conseil de défense qu'il préside lui-même ; l'effet de cette déclaration est de lui attribuer l'exercice exclusif et personnel de toute l'autorité civile et de rendre les habitants et autres individus non militaires justiciables des conseils de guerre. (ord. 21 août 1825, art. 6, 7, 10, 11, 12 et 13 ; ord. 9 février 1827, art. 8. 9, 11, 12, 13 et 14). La loi du 3 août 1849 sur l'état de siége a été promulguée dans les colonies, et les dispositions du code de justice militaire, sur la composition des conseils de guerre, y sont applicables. (Cass. 30 juin 1859, Sogodar).

507. — Le gouverneur a la direction supérieure de l'administration de la marine, de la guerre et des finances et des différentes branches de l'administration intérieure. Il donne des ordres généraux concernant les approvisionnements à faire pour tous les besoins du service, et l'exécution des travaux maritimes, militaires et civils, conformément aux devis arrêtés ; il fixe le nombre des ouvriers à employer aux divers travaux et règle les tarifs de solde. (Ordon. 21 août 1825, art. 14 et 15 ; ord. 9 févr. 1827, art. 15 et 16).

508. — Les diverses attributions de police sont naturellement réunies dans les mains du gouverneur. « Il pourvoit à la sûreté et à la tranquillité de la colonie et maintient les habitants dans la fidélité et l'obéissance » (ord. 21 août 1825, art. 38; ord. 9 févr. 1827, art. 40); et, à cet effet, il est armé du droit de mander devant lui, lorsque le bien du service ou le bon ordre l'exige, tout habitant, négociant ou autre individu qui se trouve dans l'étendue de son gouvernement. Tout individu peut même être arrêté, par mesure de haute police, sur un ordre signé du gouverneur, à la condition toutefois, que le prévenu, après avoir été interrogé s'il y a lieu, soit remis dans les vingt-quatre heures, entre les mains de la justice, sauf le cas des mesures extraordinaires que le gouverneur est autorisé à prendre, le conseil privé consulté. (Ord. 21 août 1825, art. 43; ord. 9 févr. 1827, art. 45). (Voy. *infrà*, n° 555).

509. — Ces mesures sont réservées pour les circonstances graves où le bon ordre et la sûreté de la colonie sont compromis; elles consistent en : 1° l'exclusion pure et simple d'un des cantons de la colonie; 2° la mise en surveillance dans un canton déterminé; le tout pour deux ans au plus pendant lesquels les individus exclus ou mis en surveillance ont la faculté de s'absenter de la colonie; 3° l'exclusion de la colonie à temps ou illimitée. Cette mesure ne peut être prononcée que pour des actes tendant à attaquer le régime constitutif de la colonie. Les individus nés, mariés ou propriétaires dans la colonie ne peuvent en être exclus pour plus de sept ans; à l'égard des autres, l'exclusion peut être de durée illimitée. (Ord. 21 août

1825, art. 72 ; ord. 9 févr. 1827, art. 75). La dernière ordonnance citée, propre à la Martinique et à la Guadeloupe, déclare que les individus qui, pendant le temps déterminé pour leur exclusion, rentreraient dans la colonie, et ceux qui se soustrairaient à la surveillance contre eux prononcée seront jugés pour ce fait par les tribunaux ordinaires.

510. — Au même ordre d'idées se rattache le droit du gouverneur de refuser l'admission dans la colonie des personnes dont la présence y serait dangereuse, ou des travailleurs libres dont les engagements ne seraient pas conformes aux règlements sur l'immigration ; celui d'interdire aux fonctionnaires suspendus pour mauvaise conduite la résidence au chef-lieu de la colonie et de leur assigner le canton de la colonie dans lequel ils doivent résider pendant le temps de leur suspension. Une première garantie contre l'abus de ces pouvoirs extraordinaires consiste dans l'intervention obligée du conseil privé que le gouverneur doit consulter, sauf à décider sous sa responsabilité personnelle. En outre, le recours est toujours ouvert auprès du ministre de la marine et des colonies. Antérieurement au sénatus-consulte de 1854, il semble que le ministre pouvait seulement proposer au souverain de rapporter ou de modifier les décisions du gouverneur, mais la constitution coloniale, en exprimant que le gouverneur est sous l'autorité directe du ministre, indique qu'une simple dépêche ministérielle suffit pour confirmer ou réformer l'acte du pouvoir local. (Ord. 21 août 1825, art. 72, 75, 77 et 78 ; ord. 9 février 1827, art. 75, 78, 80, 81 ; sén.-cons. 3 mai 1854, art. 9).

511. — Le gouverneur accorde les passeports,

congés, permis de débarquement et de séjour, en se conformant aux règles établies. (Ord. 21 août 1825, art. 39; ord. 9 février 1827, art. 41). La police de la navigation lui appartient ; elle comprend le droit de permettre ou de défendre aux bâtiments venant du dehors la communication avec la terre, de donner, lorsqu'il y a lieu, les ordres d'embargo, d'accorder le permis de départ aux navires marchands. Les permis de communiquer se donnent en raison de la situation sanitaire des équipages des bâtiments qui viennent se présenter dans les ports. Quant aux permis de quitter la colonie, la disposition qui les concerne procède de l'usage de *l'opposition à départ*, l'une des bases de l'ancienne législation coloniale.

512. — L'éloignement des colonies et la difficulté pour les habitants *domiciliés* de retrouver un débiteur quand celui-ci avait une fois quitté le pays, avaient motivé une ordonnance royale du 25 septembre 1766 qui consacrait le droit des créanciers de s'opposer au départ de leurs débiteurs. Cette ordonnance, renouvelée par des arrêtés locaux, est encore en vigueur. Ceux qui veulent quitter la colonie sont, en conséquence, astreints à remplir certaines formalités, telles que l'annonce du départ ou la présentation d'une caution. De là aussi des peines sévères contre les capitaines qui emmèneraient sur leur navire des personnes qui ne seraient pas légalement expédiées. La cour de cassation a reconnu la légalité de l'opposition à départ lors d'un arrêt du 3 février 1841 (affaire Goubault), et la cour royale de l'île de la Réunion s'est prononcée dans le même sens par un arrêt du 22 octobre 1847. Il est vrai qu'après la révolution de l'année suivante, un arrêté du gouverneur de l'île de

la Réunion, M. Sarda-Garriga, a déclaré abrogées toutes les dispositions législatives précédentes, en ce qui touche les oppositions aux départs et la nécessité de fournir caution, mais il ne paraît pas que cet arrêté soit exécuté dans la pratique, car on lit dans un *Recueil de jurisprudence coloniale* publié en 1863, par ordre du ministre de la marine, que le droit d'opposition à départ continue d'exister (1).

513. — La police sanitaire et médicale amène le gouverneur à prescrire l'établissement, la durée et la levée des quarantaines, à fixer les lieux de lazarets, à délivrer les autorisations en vertu desquelles les officiers de santé et pharmaciens non attachés au service peuvent exercer dans la colonie. (Ord. 21 août 1825, art. 41 ; ord. 9 février 1827, art. 42). Les tribunaux ordinaires sont aujourd'hui seuls compétents pour connaître des crimes, délits et contraventions contre les lois, ordonnances et arrêtés locaux qui ont organisé la police sanitaire. Toutefois, les membres des commissions sanitaires et capitaines de lazaret connaissent, sans appel ni recours en cassation, des contraventions de simple police commises dans l'enceinte et les parloirs des lazarets.

514. — Le régime de la presse, autrefois de la compétence exclusive du gouverneur, est l'un des objets sur lesquels, aux termes de l'art. 6 de la constitution coloniale, il est statué par des décrets de l'empereur, rendus dans la forme des réglements d'administration publique. Un décret impérial du 5 juillet 1863 a,

(1) Ce recueil a pour auteur M. Charles d'Aubigny ; l'indication citée se trouve à la page 469 de la deuxième partie.

en effet, introduit dans les trois grandes colonies, une réglementation imitée de celle qui a été imposée à la presse française par le décret du 17 février 1852 ; on y retrouve la nécessité de l'autorisation préalable, le pouvoir d'avertir et de suspendre, exercé par le directeur de l'Intérieur, celui de supprimer, confié au gouverneur. — A la Guyane et dans les autres colonies, on est resté sous l'empire d'un décret du 30 avril 1852 qui, remettant en vigueur la législation de la Restauration, rétablissait ainsi la censure préventive, mais il paraît qu'une circulaire ministérielle du 22 novembre 1858 a invité les gouverneurs à renoncer à la censure, sauf à prononcer, le cas échéant, la suspension ou la suppression des journaux, sans préjudice de l'action en justice. Puisque le ministre intervient ainsi dans la réglementation de la presse, il ne saurait, ce nous semble, se dispenser, sous peine d'inconséquence, de considérer comme recevables, au moins en la forme, les recours qui seraient portés devant lui contre les mesures prises par le gouverneur.

515. — Suivant l'art. 43, § 5, et l'art. 45, § 5 des ordonnances de 1825 et de 1827, le gouverneur interdit et dissout les réunions ou assemblées qui peuvent troubler l'ordre public, s'oppose aux adresses collectives, quel qu'en soit l'objet, et réprime toute entreprise qui tend à affaiblir le respect dû à l'autorité. Quant au droit de réunion, on est sorti du vague où restaient les ordonnances ; un décret impérial du 15 janvier 1853 a, en effet, déclaré exécutoire aux colonies le décret du 25 mars 1852, qui abroge celui du 28 juillet 1848 sur les clubs, à l'exception de l'art. 13

et déclare applicables aux réunions publiques les art. 291, 292 et 294 du C. P., et les art. 1, 2 et 3 de la loi du 19 avril 1834. L'exercice du droit de pétition collective reste subordonné au bon plaisir du gouverneur; seul, le conseil général a le droit absolu d'exprimer, dans un mémoire au gouverneur, ses vœux sur les objets intéressant la colonie ; mais il ne peut faire publier aucune proclamation ou adresse. (Décret du 26 juillet 1854, art. 12). (Voy. *suprà*, n° 496).

516. — Le gouverneur autorise provisoirement l'établissement des sociétés anonymes et en rend compte au ministre qui statue définitivement. Malgré la disposition de l'art. 4 du sénatus-consulte organique qui réserve au Corps législatif le vote des lois concernant le régime commercial des colonies, le gouverneur conserve le droit de défendre ou de permettre, selon l'état des approvisionnements de la colonie, l'exportation des grains, légumes, bestiaux et autres objets de subsistance et de prendre, en cas de disette, les mesures pour leur introduction. (Ord. 21 août 1825, art. 30, § 4 et 31 ; ord. 9 février 1827, art. 31, § 4 et 32). Il est ainsi à même de pourvoir, sans attendre les ordres du pouvoir métropolitain, à des besoins urgents et variables ; mais il sortirait de ses attributions si, par des prescriptions d'une nature permanente, il réglementait le commerce des subsistances.

517. — Aucun collége, aucune école ou autre institution du même genre ne peuvent être formés sans l'autorisation du gouverneur ; il nomme aux bourses établies dans les établissements d'instruction publique de la colonie et propose au ministre les candidats pour celles qui sont accordées aux jeunes colons de

l'un et de l'autre sexe dans les établissements de la métropole (ord. 21 août 1825, art. 34; ord. 9 février 1827, art. 36). Les écoles ecclésiastiques secondaires, ouvertes dans les colonies, ne nous paraissent pas comprises dans la généralité de ces dispositions; le second § de l'art. 2 du décret du 3 février 1851 exprime seulement qu'elles sont soumises à la surveillance de l'Etat, et cette surveillance est celle qui est déterminée par la loi du 15 mars 1850, dans son article 21.

518.—Le gouverneur veille au libre exercice et à la police extérieure du culte et pourvoit à ce qu'il soit entouré de la dignité convenable. Aucun bref de la cour de Rome, à l'exception de ceux de la Pénitencerie, ne peut être reçu ni publié dans la colonie qu'avec l'autorisation du gouverneur, donnée d'après les instructions du pouvoir métropolitain. Nous aurons bientôt, en traitant des *Cultes*, l'occasion de commenter les articles de la loi du 18 germinal an X, auxquels la législation coloniale emprunte l'interdiction de publier les actes de la chancellerie romaine, avant qu'ils n'aient subi un contrôle nécessaire à l'indépendance du pouvoir civil; cette loi du 18 germinal est applicable aux colonies, mais il faut la combiner avec le décret, déjà cité plus haut, du 3 février 1851, sur l'organisation des évêchés. (Voy. ord. 21 août 1825, art. 35; ord. 9 février 1827, art. 37).

519. — Les rapports du gouverneur avec les évêques sont déterminés par les art. 11 et suiv. du décret du 3 février 1851. Aucun prêtre, élève du séminaire, membre de communauté religieuse ou autre personne placée sous la juridiction épiscopale ne

peut être renvoyé de la colonie par le gouverneur que d'accord avec l'évêque. En cas de dissentiment, la question serait naturellement portée devant le ministre de la marine, avec lequel les évêques correspondent directement, sauf à remettre copie de leur correspondance au gouverneur, dans les affaires où l'intervention de ce dernier est requise. Quant aux affaires du diocèse, susceptibles d'être réglées dans la colonie même, l'évêque en traite directement avec le gouverneur ; il peut, en outre, déléguer un grand vicaire pour s'entendre avec l'administration sur les détails du service du culte. Deux exemplaires des mandements et lettres pastorales doivent être remis au gouverneur sans que, d'ailleurs, l'impression et la publication de ces actes soient soumises à aucune autorisation (art. 11 à 16).

520. — L'accord de l'évêque et du gouverneur est nécessaire pour l'autorisation à donner, à titre provisoire, aux congrégations et communautés religieuses, de s'établir dans la colonie ; la décision définitive est réservée au gouvernement ; elle a lieu dans les formes reçues en France, et c'est seulement quand elle est intervenue que les congrégations et communautés religieuses jouissent, dans les colonies, des mêmes prérogatives que dans la métropole. (*Ibid.*, art. 20 et 21). La principale de ces prérogatives est la faculté d'acquérir, à titre gratuit ou onéreux, sous certaines conditions déterminées par les lois des 2 janvier 1817 et 24 mai 1825 et dont nous aurons occasion de parler en traitant des *fabriques*, dans la deuxième partie de cet ouvrage.

521. — Le gouverneur accorde, en se conformant

aux règles établies, les dispenses de mariage dans les divers cas prévus par l'art. 145 du C. Nap. et par la loi du 16 avril 1832. (Ord. 21 août 1825, art. 37, § 1er; ord. 9 février 1827, art. 39, § 1er; ord. 22 août 1833, art. 37).

522. — Aux termes des mêmes articles des ordonnances citées, il se fait rendre compte de l'état des églises et des lieux de sépulture, de la situation des fonds des fabriques et de leur emploi ; mais un décret impérial du 31 octobre 1856 a donné à la matière des fabriques un ensemble de règles plus précises. Suivant l'art. 1er, le décret du 30 décembre 1809, concernant les fabriques des églises, et l'ordonnance du 12 janvier 1825, relative aux conseils de fabrique, sont applicables aux colonies. L'art. 2 attribue au gouverneur le droit de statuer, en conseil privé et sur les propositions du directeur de l'intérieur, sur les matières qui sont réservées à l'empereur par le décret du 30 décembre 1809, et sur celles dont la décision a été attribuée par le même décret et par l'art. 5 de l'ordonnance du 12 janvier 1825 au ministre de l'intérieur, au ministre de l'instruction publique et des cultes, aux préfets et aux conseils de préfecture. Le gouverneur règle aussi, par des arrêtés rendus en conseil privé, l'application dans la colonie des décrets, des réglements et des autres dispositions qui régissent les fabriques dans la métropole. Il détermine de la même manière, les dépenses ou prestations spéciales qui doivent, conformément aux usages locaux, être payées par les fabriques. (*Ibid.*, art. 2 et 6). Les arrêtés pris dans l'exercice de cette dernière attribution sont susceptibles d'un recours conten-

tieux, en première instance devant le conseil privé (voy. *infrà*, nº 590), et, en appel, devant le conseil d'Etat.

523. — L'acceptation des dons et legs faits aux communes ou aux établissements de bienfaisance, est autorisée par le gouverneur, lorsque la valeur de ces libéralités n'excède pas 3,000 fr. Au-delà de cette somme, l'autorisation est donnée par le gouvernement, sur la proposition du gouverneur, dans les formes réglées par une ordonnance royale du 30 septembre 1827. (Ord. 22 août 1833, art. 37, §§ 3 et 4). S'il arrivait que le gouverneur, méconnaissant la limite de ses pouvoirs, statuât sur l'acceptation d'une libéralité dont la valeur dépasserait 3,000 fr., le recours contre son arrêté devrait être d'abord porté devant le ministre de la marine, sous l'autorité directe duquel le gouverneur est placé. (Décr. 7 janvier 1864, Amiel). La décision ministérielle serait ensuite, elle-même, susceptible d'un recours au conseil d'Etat, en ce sens qu'on pourrait débattre, au contentieux, le point de savoir à qui il appartenait de statuer, la question du fond, c'est-à-dire celle du refus ou de l'autorisation, restant tout administrative.

524. — Un arrêté du gouverneur, pris en conseil privé, suffit pour déclarer l'expropriation pour cause d'utilité publique. (Sén.-cons. du 3 mai 1856, art. 2). « Ce droit ainsi accordé au gouverneur s'explique par la nécessité d'assurer la prompte exécution des travaux et d'éviter les lenteurs qui suivraient un recours à la métropole. Il se justifie par l'art. 9 du sénatus-consulte organique d'après lequel le gouverneur représente l'empereur et se trouve dépositaire de son

autorité, par la participation à ces actes du conseil privé et du conseil général, par la situation élevée du gouverneur et par ce sentiment profond du devoir que la responsabilité du premier poste inspire naturellement à tout honnête homme qui le remplit. » (Rapport de M. Dariste au Sénat) (1).

525. — Le droit du gouverneur n'est, d'ailleurs, pas exclusif de celui du pouvoir métropolitain ; la déclaration d'utilité peut toujours résulter d'un décret impérial, rendu dans la forme des réglements d'administration publique ; l'intervention de l'empereur est même nécessaire quand il s'agit de travaux à la charge de la métropole. Mais, en tous cas, il appartient au gouverneur de désigner les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu, lorsque cette désignation ne résulte pas du décret impérial ou de l'arrêté déclaratif d'expropriation. De

(1) Le sénatus-consulte du 3 mai 1856 n'a fait qu'approprier aux colonies la loi du 3 mai 1841. Toutefois, une modification importante consiste en ce que le pourvoi en cassation qui est réservé par l'art. 20 contre le jugement qui prononce l'expropriation, et par l'art. 42 contre la décision du jury et l'ordonnance du magistrat directeur, est remplacé par un recours en annulation devant la cour impériale de chaque colonie. Cette substitution s'appuie sur les mêmes motifs que la dévolution faite aux gouverneurs. Une autre modification est relative à la composition du jury et à la formation des listes. Pour suppléer à la liste électorale qui n'existe pas aux colonies, on a confié au directeur de l'intérieur le soin de dresser une première liste de soixante personnes pour chacun des arrondissements de la colonie ; sur ces soixante personnes, le conseil général en désigne trente, et enfin, lorsqu'il y a lieu de procéder à une expropriation, la cour où le tribunal choisissent sur cette liste réduite, un jury de dix membres.

même, il lui appartient de prendre, en conseil privé, l'arrêté qui détermine les propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable. Cette application ne peut être faite à aucune propriété particulière qu'après que les parties intéressées ont été mises en état de fournir leurs contredits au cours d'une enquête analogue à celle qui est prescrite par le titre II de la loi du 3 mai 1841. (Voy. *infrà*, le chapitre de *l'Expropriation*). (Sén.-cons. 3 mai 1856, art. 2 et 3).

526. — Dans cette énumération des attributions du gouverneur, nous en avons déjà rencontrées qui touchent à la gestion économique. C'est comme préposé à cette gestion qu'il propose au ministre de la marine les acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles au compte de la métropole, et statue définitivement à l'égard des acquisitions et des échanges de cette nature dont la valeur n'excède pas 3,000 fr. — Il soumet au conseil général les projets d'acquisitions, échanges et aliénations d'immeubles au compte du domaine colonial ; il lui soumet également, les conseils municipaux préalablement entendus, les opérations de même nature qui intéressent les communes. (Ord. 21 août 1825, art. 33 ; ord. 9 fév. 1827, art. 34 ; ord. 22 août 1833, art. 33 ; sén.-cons. 4 juill. 1866, art. 1er). Lorsqu'il y a lieu de procéder à des ventes d'immeubles, elles se font avec concurrence et publicité. Aucune portion des cinquante pas géométriques réservés sur le littoral ne peut être ni échangée ni aliénée. (*Ibid*).

527. — Le gouverneur soumet au conseil général les projets de concession des terrains qui ne sont pas nécessaires au service ; il ordonne les poursuites pour

la révocation des concessions et pour leur retour au domaine, lorsque les concessionnaires n'ont pas rempli leurs obligations. (*Ibid*). Ces dernières dispositions n'ont pas trait aux concessions d'eaux dont nous parlerons ultérieurement.

528. — Nous venons de voir les gouverneurs agir tantôt comme préposés à l'exécution des ordres du ministre, tantôt en vertu d'un pouvoir propre ; nous aurions maintenant à rechercher sous quelle forme et avec quels effets se manifeste leur autorité, mais ce travail ne serait, à vrai dire, qu'une reproduction de ce que nous avons dit dans la première partie de cet ouvrage, en traitant des diverses autorités administratives et notamment des *préfets ;* il n'a pu, en effet, échapper au lecteur que le gouverneur, à part l'extension donnée à certaines attributions à raison de l'éloignement de la métropole, à part quelques prérogatives destinées à rehausser l'éclat de la dignité, exerce des pouvoirs analogues à ceux des préfets qui, eux aussi, sont tantôt agents d'exécution, tantôt représentants directs de l'empereur et investis, à ce titre, d'un pouvoir propre qu'ils exercent sous le contrôle des ministres. On a remarqué également que les attributions du gouverneur, comme celles du préfet, ne sont point bornées à une certaine spécialité de services publics, qu'elles s'étendent, au contraire, à tous les services et embrassent l'administration tout entière. De cette analogie dans la nature des attributions résulte l'analogie dans les actes par lesquels se manifeste leur exercice.

529. — On voit donc encore se reproduire ici la distinction entre les *dispositions générales* ou *réglemen-*

taires et les dispositions *individuelles* et *spéciales* (voy. *suprà*, t. Ier, n° 406 et suiv.), et cette distinction engendre, quant à la forme des actes, à leur sanction, aux recours dont ils peuvent faire l'objet, des conséquences pareilles à celles que nous avons fait connaître.

530. — Nous retrouvons particulièrement ici la règle que nous avons posée (t. Ier, n° 412) quant au contrôle à exercer par le chef suprême de l'administration sur les actes réglementaires. Le sénatus-consulte organique en exprimant dans la même disposition (art. 9) que le gouverneur est le *dépositaire de l'autorité impériale* et qu'il agit sous *l'autorité directe* du ministre de la marine et des colonies, ne fait qu'appliquer au chef de la colonie ce principe de notre droit public que le ministre est, au point de vue de la dépendance des agents du pouvoir exécutif, le dépositaire de l'autorité centrale et l'organe de l'empereur lui-même, toutes les fois qu'il ne s'agit pas d'objets auxquels, d'après la Constitution, il doit être pourvu par des actes directement émanés du chef de l'Etat. (Voy. décr. 8 mars 1866, conseil général de la Martinique).

531. — Rappelons, d'ailleurs, à cet égard, un principe dont on a déjà rencontré plusieurs applications (t. Ier, n° 421), à savoir que lorsque l'exercice d'un pouvoir propre est subordonné au contrôle d'une autorité supérieure, dans l'ordre hiérarchique, au dépositaire de ce pouvoir, cette autorité supérieure ne peut néanmoins se substituer à l'agent subordonné. Dans les trois colonies régies par le sénatus-consulte organique, le gouverneur étant investi du droit per-

sonnel de rendre des arrêtés pour régler les matières d'administration et de police, le ministre ne pourrait, par des instructions ou circulaires, abroger ou modifier ces arrêtés, ce qui serait procéder, pour le gouverneur, à des actes que celui-ci a mission expresse et exclusive de faire. Le droit du ministre consiste à inviter le gouverneur à suspendre l'exécution de ses arrêtés, à lui indiquer les modifications à introduire; enfin, à user envers le gouverneur des moyens de coërcition qui résultent de l'organisation hiérarchique.

532. — Le gouverneur à son tour, subit l'application de la même règle lorsqu'il entre en contact avec l'autorité préposée, dans le sein de la commune, à la police municipale. En attendant le décret impérial dont la promesse est déposée dans l'art. 6 du sénatus-consulte organique, le régime municipal est soumis à des arrêtés locaux qui attribuent aux maires le droit de prendre des arrêtés sur les objets confiés à la vigilance du pouvoir de police municipale et de les faire exécuter; tel est notamment, pour l'île de la Réunion, un arrêté pris le 12 novembre 1848, par le commissaire-général de la république. Le gouverneur peut bien annuler les dispositions édictées par le maire; il ne peut pas plus se substituer à lui que le ministre ne peut se substituer au gouverneur. (Voy. *sup.*, t. Ier, n° 424).

533. — On sait déjà que la promulgation est indispensable pour assurer aux actes réglementaires des gouverneurs la force exécutoire. (Voy. *suprà*, n° 500). Ces actes, procédant du pouvoir régulateur de la société, ne sont, par conséquent, susceptibles d'aucun recours par la voie contentieuse; la seule voie ouverte

aux intérêts compromis est donc un appel à l'intervention du ministre, à moins, bien entendu, que la légalité ou la constitutionnalité de la mesure ne soit contestée, lors de son application, auquel cas les droits privés trouvent leur garantie dans l'intervention des tribunaux de l'ordre judiciaire. (Voy. *suprà*, t. Ier, nº 70).

534. — La faculté accordée au gouverneur de pourvoir, provisoirement, aux vacances dans les emplois qui sont à la nomination de l'empereur ou du ministre, ne donne lieu qu'à des actes du pouvoir discrétionnaire. Par leur nature, ces actes ne sont susceptibles de recours que devant le ministre, si le gouverneur s'est, d'ailleurs, renfermé dans l'ordre des mesures provisoires. (Voy. ord. 16 nov. 1832, Hermé-Duquesne). Mais le recours par la voie contentieuse est ouvert quand le fonctionnaire est blessé par une décision du gouverneur, dans l'un des droits qui prennent leur origine dans l'institution conférée par le pouvoir métropolitain. (Ordon. 29 juin 1832, Michel; décr. 11 février 1861, Galtier de la Roque).

535. — Pour donner d'autres exemples de mesures *individuelles* et *spéciales*, nous n'aurions qu'à faire un retour sur les diverses attributions du gouverneur telles que nous les avons énumérées plus haut d'après les ordonnances de 1825 et de 1827. Qu'il s'agisse de police générale, de police médicale et sanitaire, de police politique, de police des approvisionnements, de police commerciale, de police des cultes, le gouverneur est toujours amené à appliquer par des permissions, des interdictions ou des injonctions spéciales

les mesures réglementaires émanant de lui-même ou du pouvoir métropolitain.

536. — La nature de ces divers actes n'est pas exclusive de la faculté de recours ; tous, sans distinction, peuvent être déférés au ministre également compétent pour les réclamations purement administratives et celles qui prennent un caractère contentieux ; mais la difficulté naît quand il s'agit de reconnaître quels sont les actes qui présentent ce dernier caractère et contre lesquels un recours peut être introduit par la voie contentieuse devant les tribunaux de l'ordre administratif. A cet égard, nous avons à plusieurs reprises, dans le cours de cet ouvrage, indiqué qu'une réclamation ne peut être portée devant ces tribunaux qu'autant qu'elle est basée sur un *droit* que l'on prétend être méconnu, et l'on appliquera notamment ici ce que nous avons dit en traitant des préfets, t. I[er], n[os] 438 et suiv.

537. — Toutefois, on ne perdra pas de vue que, parmi les mesures dont le gouverneur a l'initiative, il en est qui constituent des actes de gouvernement, tels que nous les définirons en traitant des créances et rentes sur l'Etat. (Voy. *infrà*, t. IV). Nous voulons parler de ceux qui procèdent de ce que les ordonnances de 1825 et de 1827 appellent les pouvoirs *extraordinaires* du gouverneur ; tels sont l'exclusion à temps limité ou illimité de la colonie, le refus d'admission, l'interdiction de résider dans tel ou tel canton, le refus d'autoriser, à moins de caution suffisante, l'ouverture de boutiques, échoppes ou cantines quand la moralité du pétitionnaire est suspecte. Bien

qu'évidemment de pareilles mesures portent atteinte à des *droits*, elles ne peuvent faire l'objet d'un recours contentieux ; les ordonnances citées nous indiquent les garanties destinées à y suppléer ; elles consistent dans la nécessité imposée au gouverneur de consulter d'abord le conseil privé (art. 67 de l'ord. du 21 août 1825 et 70 de l'ord. du 9 février 1827), dans le recours au ministre (art. 77, § 2. et 80, § 2 des mêmes ordonnances), enfin dans la faculté de s'adresser au Sénat par voie de pétition (voy. *sup.* t. Ier, nº 68).

538.—Les actes de tutelle, par lesquels le gouverneur ne fait que régler des intérêts remis à sa protection, ceux, par exemple, qui portent approbation des projets d'acquisition, aliénation ou échange d'immeubles appartenant aux communes (voy. *suprà*, nº 526) ont à subir le contrôle du ministre, mais ne sont pas susceptibles de recours contentieux. Nous avons dit plus haut (nº 523) qu'il en était de même pour les autorisations d'accepter les dons et legs, sauf le cas où le gouverneur aurait excédé ses pouvoirs. Nous n'avons pas à prévoir de recours contre les actes qui ordonnent des poursuites pour la révocation des concessions de terrains ; ces poursuites soulèvent des questions de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire (cass. 2 mai 1848, de Gouvello ; 8 janvier 1861, Pradeau). Celui contre qui l'action en révocation est intentée pourrait seulement s'adresser au ministre pour représenter l'inopportunité des poursuites ou solliciter un délai pour l'exécution des conditions. (Voy. toutefois *infrà*, nº 573). Les arrêtés portant réglement des budgets, ceux qui rendent exécu-

toires les rôles des contributions ou qui arrêtent les mercuriales, nous offrent encore l'exemple d'actes de l'office exclusif de l'administrateur (voy. sén. cons. 3 mai 1854, art. 16 ; ord. 21 août 1825, art. 22 ; ord. 9 février 1827, art. 26, § 3).

539. — Plus les pouvoirs du gouverneur sont importants et étendus, et plus il était essentiel de lui assurer le concours d'un conseil gardien des traditions administratives que la fréquence des mutations tend toujours à disperser. Il trouve ce concours dans l'intervention obligatoire ou facultative du conseil privé, dont il sera traité à l'art. 2 du présent chapitre.

540. — Trois chefs d'administration : à savoir, un ordonnateur, un directeur de l'Intérieur et un procureur général impérial dirigent, sous les ordres du gouverneur, les différentes parties du service. Un inspecteur ou contrôleur colonial veille à la régularité du service administratif et requiert, à cet effet, l'exécution des lois, ordonnances, décrets coloniaux et règlements. (Voy. ord. 21 août 1825, art. 2 et 3 ; ord. 9 février 1827, art. 3 et 4 ; ord. 22 août 1833 relative à la Martinique et à la Guadeloupe, art. 4 ; ord. 22 août 1833, relative à la Réunion, art. 3). — En cas d'absence ou d'empêchement, et lorsque l'empereur n'y a point pourvu d'avance, le gouverneur est remplacé par l'ordonnateur, et à défaut de l'ordonnateur, par le directeur de l'intérieur. (Décr. 29 août 1855, art. 4).

541. — Les ordonnances organiques des 21 août 1825 et 22 août 1833, pour l'île de la Réunion, dans leurs art. 66 et suiv., et celles des 9 février 1827 et

22 août 1833, pour les Antilles, dans leurs art. 101 et suiv., ont présenté le détail des attributions de l'ordonnateur; d'après ces textes, il est, en général, chargé, sous les ordres du gouverneur, de l'administration de la marine, de la guerre et du trésor, de la direction des travaux de toute nature autres que ceux des ponts et chaussées et des communes, et de la comptabilité générale pour tous les services; mais ces attributions, en ce qui concerne les services financiers, ont été modifiées et restreintes par le décret impérial du 29 août 1855, art. 66 et suiv. et par le décret du 26 septembre 1855. Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, par cela même qu'il touche au régime financier, aura sans doute pour conséquence un remaniement de toutes ces dispositions.

L'ordonnateur contresigne, en ce qui a rapport à son administration, les décrets coloniaux, ainsi que les arrêtés, réglements, ordres généraux de service, décisions du gouverneur, en conseil, et autres actes de l'autorité locale et veille à leur enregistrement. Il est personnellement responsable de tous les actes de son administration, hors le cas où il justifie, soit avoir agi en vertu des ordres formels du gouverneur, et lui avoir fait sur ces ordres, des représentations qui n'ont pas été accueillies, soit avoir proposé au gouverneur des mesures qui n'ont pas été adoptées (ord. 21 août 1825, art. 99; ord. 9 février 1827, art. 115, § 1er). — En cas de mort, d'absence ou tout autre empêchement qui oblige l'ordonnateur à cesser son service, il est remplacé par le contrôleur colonial.

542. — Le directeur de l'intérieur est chargé, sous les ordres du gouverneur, de l'administration inté-

rieure de la colonie, de la police générale et de l'administration des contributions directes et indirectes (Ord. 21 août 1825, art. 103; ord. 9 février 1827, art. 119). En ce qui concerne les services financiers dépendant de l'administration coloniale intérieure et afférents au budget local, ses attributions comprennent l'ordonnancement des dépenses du service local, la comptabilité des recettes et dépenses de ce service, en matières et deniers, la préparation du budget intérieur et sa présentation au conseil privé et au conseil général. Il a sous ses ordres les ingénieurs civils et tous les agents, entretenus ou non entretenus, du service intérieur (Décr. 29 août 1855, art. 3).

Dans l'ordre civil, le directeur de l'intérieur est chargé de la direction et de la surveillance de l'administration des communes, de la police rurale, de la gestion du domaine, etc. Le détail de ces attributions se trouve aux art. 104 et suiv. de l'ordonnance du 21 août 1825 et aux art. 120 et suiv. de celle du 9 fév. 1827. — Un décret impérial du 23 décembre 1857 a réorganisé les directions de l'intérieur, dans les trois grandes colonies et à la Guyane. Aux termes de l'art. 12 de ce décret, dans les autres colonies, les attributions dévolues à la direction de l'intérieur sont exercées, sous les ordres de l'ordonnateur, par les officiers et employés du commissariat de la marine.

Le directeur de l'intérieur, comme l'ordonnateur, contresigne les actes de l'autorité locale qui ont trait aux objets de ses attributions; sa responsabilité est la même que celle de l'ordonnateur. (*Sup.*, n° 541). En cas de mort ou d'absence, il est remplacé par le secrétaire-général de la direction. (Voy. ord. 21 août

1825, art. 112; ord. 9 février 1827, art. 127; décret impérial du 23 décembre 1857, art. 3).

543. — Il est bien entendu que nous n'avons à envisager le procureur-général que comme chef d'administration. En cette qualité, il lui appartient de préparer et de soumettre au conseil privé, d'après les ordres du gouverneur, les projets de décrets coloniaux, d'arrêtés et de réglements et instructions sur les matières judiciaires. Il contresigne les actes dont il a préparé ainsi les projets. Une attribution particulière à la législation coloniale consiste dans le droit pour le procureur-général de nommer les agents attachés aux tribunaux, dont le traitement joint aux autres allocations, n'excède pas quinze cents francs par an, et de révoquer ou destituer ces agents, après avoir pris les ordres du gouverneur. (Voy. ordon. 22 août 1833, concernant l'ile de la Réunion, art. 115, art. 116, § 7; ord. 22 août 1833, concernant les Antilles, art. 130, art. 131, § 7; ord. 21 août 1825, art. 115 et suiv.; ord. 9 février 1827, art. 130 et suiv.) — Le procureur-général correspond directement avec le ministre de la marine et des colonies pour l'envoi des significations faites à son parquet et pour la réception de celles faites au parquet des cours et tribunaux de France à l'effet d'être transmises dans la colonie. (Voy. C. de pr. civ., art. 69, § 9, et les ordonnances précitées, art. 124, § 2, et 139, § 2). En cas d'empêchement, il est remplacé soit par un magistrat désigné par l'empereur ou le gouverneur, soit par le procureur impérial, suivant les distinctions établies par les art. 125 et 140 des deux ordonnances qui viennent d'être citées.

544. — Le contrôleur est, en quelque sorte, le ministère public de l'administration ; il est chargé de l'inspection et du contrôle spécial de l'administration de la marine, de la guerre et des finances et de la surveillance générale de toutes les parties du service administratif de la colonie. Les règles suivant lesquelles s'exerce cette surveillance et les objets sur lesquels elle porte sont déterminés par les art. 127 et suiv. des ordonnances des 21 août 1825 et 22 août 1833 pour la Réunion, et par les art. 141 et suiv. de celles des 9 février 1827 et 23 août 1833 pour la Guadeloupe et la Martinique. Le contrôleur colonial représente l'Etat ou la colonie dans les affaires contentieuses portées au conseil privé ; c'est à lui, en conséquence, qu'il appartient de faire et de signer les déclarations de recours au conseil d'Etat (Voy. ord. 31 août 1828, art. 139). Il est en ce cas, partie principale ; il devient partie jointe quand il exerce le droit de se pourvoir en cassation contre les arrêts rendus par le conseil privé constitué en commission d'appel, sur l'appel des jugements du tribunal correctionnel. (Voy. *ibid.*, art. 183).

545. — Tous les chefs d'administration dont nous venons de parler ont, chacun en ce qui concerne ses attributions, le droit d'élever le conflit, et ce droit n'appartient qu'à eux seuls. Il résulte, pour la Réunion, de l'art. 160 des ordonnances organiques des 21 août 1825 et 22 août 1833 ; pour la Martinique et la Guadeloupe, de l'art. 176 des ordonnances des 9 février 1827 et 22 août 1833 ; pour la Guyane française, de l'art. 165 de l'ordonnance organique du 27 août 1828 ; pour le Sénégal, de l'art. 113 de l'ordonnance

du 7 septembre 1840 ; pour les établissements de l'Inde, de l'art. 108 de l'ordonnance du 23 juillet 1840. On conçoit, d'ailleurs, que le droit est attaché à la nature de la fonction et non au titre de celui qui la remplit ; ainsi, à Pondichéry, le commissaire de marine qui, sous les ordres du gouverneur, dirige le service administratif, est à la fois un ordonnateur et un directeur de l'intérieur ; il peut donc régulièrement élever le conflit en ce qui concerne ses attributions (Voy. décr. 10 mai 1860, Granier de Saint-Mangon).

546. — Nous avons eu déjà l'occasion de mentionner les ordonnances organiques applicables à la Guyane française ; ce sont celles des 27 août 1828 et 22 août 1833. Aux termes de cette dernière, l'ordonnateur remplit à la fois ses fonctions propres et celles qui, dans les grandes colonies, appartiennent au directeur de l'intérieur. — Au Sénégal, l'ordonnance royale du 7 septembre 1840 ne reconnaît également que deux chefs d'administration, l'ordonnateur et le chef du service judiciaire auxquels se joint un contrôleur colonial. La même organisation a été donnée aux établissements de l'Inde par l'ordonnance royale du 23 juillet 1840. Le gouverneur, chargé du commandement militaire et de la haute administration, réside à Pondichéry ainsi que les chefs d'administration ; l'art. 1er de l'ordonnance appelle des *chefs de service* les fonctionnaires subordonnés qui, sous l'autorité du gouverneur, administrent les comptoirs secondaires de Chandernagor, Yanaon, Karikal et Mahé. A Saint-Pierre et Miquelon, une ordonnance royale du 18 septembre 1844 confie le commandement et l'adminis-

tration supérieure à un commandant résidant à Saint-Pierre et ayant sous ses ordres un officier du commissariat et un chef du service judiciaire. Un contrôleur veille à la régularité du service administratif. Citons enfin les décrets des 26 février 1859 et 29 février 1860 relatifs, le premier, aux établissements de la côte occidentale d'Afrique et, en particulier, à l'île de Gorée, le second au commandement et à l'administration des établissements français dans l'Océanie et la Nouvelle-Calédonie. La plus nouvelle colonie française, la Cochinchine, n'est pas encore régie par des dispositions d'ensemble ; un décret du 10 janvier 1863 a organisé le régime financier, et un décret du 25 juillet 1864 le service judiciaire.

Art. 2. — Conseils privés.

547. — Institution et attributions des conseils privés.
548. — Leur composition.
549. — Entrée au conseil privé de l'évêque et de divers fonctionnaires coloniaux.
550. — Fonctions purement consultatives.
551. — Suite. — Retrait des affaires portées au conseil privé.
552. — Intervention obligée du conseil privé.
553. — Suite. — Mise en jugement des fonctionnaires.
554. — Id. des ministres du culte et des magistrats.
555. — Concours du conseil privé à l'exercice des pouvoirs dits *extraordinaires* du gouverneur.
556. — La décision doit mentionner que le conseil privé a été entendu.
557. — Droit du conseil privé d'être consulté et faculté de réclamation.
558. — Attributions propres du conseil privé.
559. — Marchés et adjudications.

547. — Les ordonnances qui ont réglé l'organisation administrative des colonies ont établi auprès du gouverneur un conseil privé « pour l'éclairer par ses « avis, le fortifier par ses décisions, tempérer au « besoin sa puissance en participant à l'exercice des « pouvoirs dont il a droit d'user dans des circons- « tances graves, et donner ainsi à la population des « colonies des garanties contre l'arbitraire ou contre « l'erreur.

« Ce conseil a été aussi appelé à réunir les fonc- « tions qui sont attribuées, en France, aux conseils « de préfecture, et celles qui l'étaient, dans quelques « colonies, au tribunal terrier ; de telle sorte qu'il a « été investi de la connaissance de *toutes les affaires* « *contentieuses administratives*.

« Le conseil privé a enfin été chargé de remplacer « la commission mi-partie administrative et judiciaire « qui jugeait autrefois par appel les contraventions « aux lois sur les douanes, le commerce étranger et « la traite des noirs ; toutefois, ses attributions furent « restreintes, en ce qui concerne les matières de « traite, lorsqu'une loi du royaume, en qualifiant « *crime* cet odieux trafic, nécessita le renvoi du juge- « ment de ces affaires aux tribunaux criminels. »

Cet extrait du rapport au roi sur l'ordonnance du

31 août 1828 (1) indique avec précision les diverses attributions des conseils privés. Ils sont, à la fois, un comité consultatif, conservant la tradition des doctrines coloniales et servant, au besoin, de contre-poids à l'autorité du gouverneur; une juridiction administrative contentieuse investie, comme le conseil de préfecture, d'un pouvoir propre, mais, à la différence du conseil de préfecture, compétente pour statuer sur tout le contentieux de l'administration, enfin une commission d'appel pour certaines matières correctionnelles.

548. — Cette institution a été maintenue et confirmée par les art. 9 et 10 du sén.-cons. du 3 mai 1854 et par l'art. 5 du décret du 29 août 1855.

« Le conseil privé, dit ce dernier article, est com-
« posé du gouverneur président, de l'ordonnateur,
« du directeur de l'intérieur, du procureur-général
« et de deux conseillers privés qui sont, au besoin,
« remplacés par des suppléants. » — Lorsque le gouverneur n'assiste pas au conseil, la présidence appartient à l'ordonnateur et, à défaut de celui-ci, au directeur de l'intérieur; les chefs d'administration sont, en cas d'absence, remplacés chacun suivant les règles que nous avons tracées plus haut. (Voy. nos 541 et suiv.) Les conseillers privés sont nommés par l'empereur; ils doivent être âgés de trente ans révolus, domiciliés dans la colonie depuis cinq ans au moins et sont choisis parmi les habitants les plus notables. Deux suppléants, nommés également par l'empereur,

(1) Relative au mode de procéder devant les conseils privés des colonies.

et réunissant les mêmes conditions que les conseillers titulaires, les remplacent au besoin (voy. ord. 21 août 1825, art. 168 ; ord. 9 février 1827, art. 184). La durée des fonctions de conseiller privé titulaire ou suppléant est de trois années (Voy. ord. 29 octobre 1843). — A la Guyane, le nombre des conseillers privés est de trois, en vertu d'une ordonnance du 15 octobre 1836 qui reste en vigueur pour cette colonie, puisque le décret du 29 août 1855 concerne seulement la Réunion et les Antilles.

549. — L'évêque fait, de droit, partie du conseil privé, toutes les fois que le conseil s'occupe d'affaires relatives au culte ou à l'instruction publique. Il a voix délibérative et siége à la droite du gouverneur. Il peut se faire remplacer par un de ses grands vicaires qu'il lui appartient de désigner ; il a même la faculté de se faire accompagner au conseil d'un de ses grands vicaires qui, dans ce cas, a seulement voix consultative ; enfin, l'évêque reçoit d'avance communication des questions à traiter pour qu'il puisse préparer leur examen en ce qui le concerne. (Voy. décr. 3 fév. 1851).

Le contrôleur colonial assiste aux séances du conseil ; il a voix représentative dans toutes les discussions ; un secrétaire-archiviste tient la plume. (Voy. ord. 21 août 1825, art. 139 ; ord. 9 févr. 1827, art. 154).

Le commandant des troupes d'infanterie, l'ingénieur en chef, le directeur de l'artillerie, le capitaine de port du chef-lieu, l'officier d'administration chargé des approvisionnements, les directeurs des administrations financières et le trésorier sont appelés de droit au conseil, lorsqu'il y est traité des matières de leurs attributions. Ils y ont voix consultative. Le con-

seil peut demander à entendre, en outre, tous fonctionnaires et autres personnes qu'il désigne et qui, par leurs connaissances spéciales, sont propres à l'éclairer. Le gouverneur décide alors s'il sera fait droit à la demande du conseil, et les personnes ou fonctionnaires ainsi appelés assistent au conseil avec voix consultative. (Ord. 21 août 1825 et 22 août 1833, art. 142 ; ord. 9 févr. 1827 et 21 août 1833, art. 157).

Le conseil privé, lorsqu'il connaît du contentieux administratif, s'adjoint deux magistrats désignés par le gouverneur. Nous reviendrons sur ce point avec les détails nécessaires (voy. *infrà*, nº 592) ; il faut auparavant dire quelques mots des attributions consultatives.

550. — L'intervention du conseil privé est tantôt facultative, tantôt obligatoire. Les art. 156, § 1er de l'ordonnance organique du 21 août 1825 et 161 § 1er de celle du 9 février 1827, tous deux modifiés par les articles correspondants des ordonnances du 22 août 1833, désignent, parmi les attributions du gouverneur, celles qu'il peut exercer sans prendre l'avis du conseil privé. Il a le droit d'agir seul lorsqu'il commissionne les parlementaires en temps de guerre ; émet les ordonnances mensuelles pour la répartition des fonds entre les divers services ; autorise le tirage des traites sur la métropole en remboursement des avances faites par la colonie ; arrête le compte des recettes et dépenses du service intérieur ; convoque les conseils municipaux et détermine l'objet de leurs délibérations ; distribue les primes et encouragements à l'agriculture ; arrête les états statistiques de la population, du commerce et de l'agriculture ; nomme

aux bourses du lycée colonial et propose des candidats pour les bourses accordées dans les établissements de la métropole; propose au ministre l'acceptation des dons et legs faits aux communes, aux fabriques ou aux établissements publics; prend des mesures de police sanitaire; donne ou révoque les autorisations en matière de presse périodique; vise les états relatifs à l'administration des successions vacantes; vide les difficultés entre fonctionnaires, sur leurs rang et prérogatives; autorise la poursuite des fonctionnaires dans le cas de flagrant délit (voy. *infrà*, n° 553) (1); négocie des conventions commerciales ou traite des cartels d'échange; enfin, lorsqu'il adresse des proclamations aux habitants de la colonie.

551. — Il est encore facultatif au gouverneur de prendre l'avis du conseil privé sur le compte de situation des différentes parties de l'administration de la colonie, qui doit être produit au conseil général par les chefs d'administration, chacun en ce qui le concerne; sur les propositions et observations présentées par le conseil général; sur le meilleur emploi à faire des bâtiments flottants attachés au service de la colonie; sur le mode le plus avantageux de pourvoir aux

(1) L'ordonnance organique de la Réunion contient seule cette disposition; celle des Antilles déclare, au contraire, qu'aucune autorisation n'est nécessaire pour commencer la poursuite en cas de flagrant délit, et il n'y a pas de doute qu'on ne doive observer, même à la Réunion, le décret du 9 avril 1806 qui autorise les magistrats chargés du ministère public à recueillir tous les renseignements propres à éclairer la justice sur les délits commis par les agents du gouvernement. (Voy. le chapitre de la *mise en jugement*).

approvisionnements nécessaires aux divers services. (Mêmes ordonnances et mêmes articles, § 2).

Les projets d'ordonnances, d'arrêtés, de réglements et toutes autres affaires qu'il est facultatif au gouverneur de proposer au conseil peuvent être retirés par lui lorsqu'il le juge convenable. (Ord. 21 août 1825, art. 153 § 2; ord. 9 février 1827, art. 169 § 2).

532. — Le gouverneur, au contraire, ne peut se dispenser de prendre l'avis du conseil privé, lorsqu'il donne les ordres d'embargo, délivre les actes de francisation et les congés de mer, arrête le projet du budget local, les projets de travaux de toute nature à la charge de la colonie et l'état des dépenses à la charge de la métropole; rend exécutoires les rôles des contributions directes; arrête les mercuriales pour la perception des droits de douanes; prend des mesures pour l'exécution des budgets des recettes et des dépenses municipales; ordonne les réquisitions de travailleurs engagés; autorise l'admission des bâtiments étrangers dans la colonie; règle les tarifs du prix des charrois et des transports; autorise provisoirement les sociétés anonymes, formule des propositions pour les acquisitions, aliénations, échanges ou concessions d'immeubles du domaine national, colonial ou communal, autorise l'établissement de colléges, écoles ou institutions, accorde les dispenses de mariage, statue sur l'acceptation des dons et legs (voy. *sup.* n° 523), prescrit l'établissement, la durée et la levée des quarantaines ou fixe les lieux de lazarets, ordonne l'exécution des condamnations en matière criminelle ou prononce un sursis, statue hors le cas de flagrant délit, sur les demandes en autorisation

de poursuites formées contre des agents du gouvernement ou adresse au ministre de la marine des propositions relatives aux retraites, pensions et demi-soldes et en autorise le paiement provisoire. (Voy. ord. 22 août 1833, sur le gouvernement de l'île de la Réunion, art. 157 ; ord. de la même date, sur le gouvernement de la Martinique et de la Guadeloupe, art. 173) (1).

553. — Dans cette énumération qui contient des actes de pure administration et des actes de la nature de ceux que nous avons appelés *actes de tutelle*, en traitant des conseils de préfecture, nous ne relèverons que les autorisations de mise en jugement.

En ce qui touche le gouverneur lui-même, nulle poursuite, nulle action ne peuvent être intentées contre lui, dans la colonie, pendant la durée de ses fonctions. Toute action doit être portée devant les tribunaux de France, et, dans les cas où une autorisation est nécessaire aux termes de la législation métropolitaine, elle doit être demandée au conseil d'Etat (voy. ord. 21 août 1825, art. 79 et ord. 9 février 1827, art. 84).

Pour les fonctionnaires et agents du gouvernement, le principe de la garantie qui les couvre est déposé dans les art. 58 de l'ordonnance du 21 août 1825 et 61 de l'ordonnance du 9 février 1827. Ces articles distinguent entre la poursuite, en cas de flagrant délit, qui, comme on l'a vu, est autorisée par le gouver-

(1) Nous avons dit (*suprà*, n° 524) qu'en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique les arrêtés du gouverneur sont pris en conseil privé.

neur seul et la mise en jugement pour laquelle l'intervention du conseil privé est obligatoire.

Nous aurons l'occasion de dire, au chapitre *De la mise en jugement des agents du gouvernement*, que la généralité des termes de l'art. 75 de la constitution de l'an VIII n'a pas empêché qu'on ne se demandât, à l'origine, si cet article ne protégeait pas seulement les fonctionnaires contre les poursuites devant les tribunaux criminels ; la question devait à bien plus forte raison, se poser aux colonies, en présence d'un texte qui prévoit des poursuites « pour *crimes* ou *délits* commis dans l'exercice des fonctions ; » mais la solution a été la même et l'on a pensé que la garantie, due à la fonction plus encore qu'au fonctionnaire, cesserait d'être efficace si, pour échapper à la nécessité de l'autorisation, il suffisait de donner à la poursuite la forme d'une action civile en dommages-intérêts (cass. 16 février 1847, Larosière ; Cour impériale de la Réunion, 21 août 1863, Gaveaux) (1).

Le gouverneur doit rendre immédiatement compte au ministre de la marine des décisions prises sur les demandes en autorisation de poursuite. Le ministre *statue* sur les réclamations des parties, lorsque les poursuites ou la mise en jugement n'ont pas été autorisées (ord. 21 août 1825, art. 58 ; ord. 9 février 1827, art. 61). On voit que le recours n'est pas ouvert au fonctionnaire.

554. — L'appel comme d'abus n'existant pas dans la législation coloniale, les ministres du culte, à la différence de ce qui a lieu dans la métropole, sont couverts par la garantie constitutionnelle et ne peu-

(1) Ce dernier arrêt est inédit.

vent être poursuivis pour faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une autorisation préalable du conseil privé (décr. 3 février 1851, art. 10).

Pour les magistrats et officiers de police judiciaire et les organes du ministère public, la garantie constitutionnelle est remplacée par un système de protection analogue à celui qui résulte, en France, des art. 505 et suiv. du C. de procéd. civ., et des art. 483 et suiv. du C. d'instr. crim., car toutes ces dispositions ont passé dans la législation coloniale au moyen des ordonnances qui ont promulgué successivement les codes civil, de procédure civile, de commerce, d'instruction criminelle et pénal, modifiés et mis en rapport avec les besoins locaux.

555. — Les textes que nous avons cités font encore une obligation au gouverneur de prendre l'avis du conseil privé, lorsqu'il s'agit d'user de ses pouvoirs dits *extraordinaires* (voy. *sup.* nº 537). L'ordonnance du 22 août 1833, relative au gouvernement de la Guyane française et qui reste en vigueur, tandis que les dispositions correspondantes des autres ordonnances organiques se trouvent abrogées, donne à l'intervention du conseil privé une importance bien plus grande ; elle veut que ces pouvoirs, dont l'exercice peut porter de si graves atteintes à la liberté individuelle, ne soient exercés que collectivement avec le conseil privé. Ce conseil, alors, nomme et s'adjoint deux membres de la cour impériale et, ainsi composé, ne peut adopter les mesures extraordinaires autorisées par la législation coloniale qu'à la majorité de cinq voix sur sept. (Voy. ord. 27 août 1828, articles 70, 74 à 78 ; ord. 22 août 1833, art. 169).

556. — Pour être moins complète, la garantie qui résulte de l'obligation de consulter le conseil privé, sauf à ne pas suivre ses avis, n'en reste pas moins très-sérieuse et très-efficace. Nous avons dit, pour le cas où les préfets statuent *en conseil de préfecture*, que la décision doit mentionner l'accomplissement de la formalité (voy. *sup.* t. Ier, n° 459). Une raison évidente d'analogie conduit à décider de même que l'arrêté du gouverneur, au cas où l'intervention du conseil privé est obligatoire, doit constater l'émission de l'avis de ce conseil; il y aurait excès de pouvoir à statuer sans que l'avis eût été émis, et vice de forme à ne pas mentionner ou viser l'avis, s'il était réellement intervenu. Dans la pratique, les arrêtés expriment, immédiatement avant le dispositif, qu'ils sont rendus : *le conseil privé entendu.*

557. — Les ordonnances organiques n'ont pas seulement stipulé l'obligation, pour le gouverneur, de consulter le conseil privé; elles ont aussi mentionné le droit pour le conseil d'être consulté, et, pour ses membres titulaires, de présenter des réclamations au gouverneur, si une affaire de la compétence du conseil est soustraite à sa connaissance. Le gouverneur admet ou rejette les réclamations, dont le ministre pourrait sans doute être appelé à apprécier le mérite, car on ne voit pas quelle autre sanction aurait le droit du conseil, dans les cas où il s'agit d'affaires de pure administration. Tout membre titulaire peut également soumettre au gouverneur en Conseil, les propositions ou observations qu'il juge utiles au bien du service. Le gouverneur décide s'il en sera délibéré, et mention du tout est faite au procès-verbal

que tient le secrétaire-archiviste. (Voy. ord. 21 août 1825, art. 154; ord. 9 février 1827, art. 170). — La forme des séances des conseils privés, le mode de leurs délibérations sont réglés par les art. 143 et suiv., 158 et suiv. des ordonnances organiques que nous venons de citer; nous renvoyons au texte même qui ne comporte point de commentaire et nous arrivons à des attributions qui méritent plus de détails.

558. — De ces attributions, les unes sont exercées par le conseil privé proprement dit, composé du gouverneur, des chefs d'administration et des conseillers titulaires; les autres par le conseil privé constitué en conseil du contentieux administratif, avec l'adjonction de deux magistrats (voy. *infrà* nº 592). Les ordonnances organiques énoncent que le conseil privé *statue* sur les objets des premières, et, pour les secondes, qu'il *juge* administrativement; mais on aurait tort, selon nous, de chercher dans l'opposition de ces termes, le germe d'une distinction rationnelle; car, parmi les matières sur lesquelles le conseil statue, il en est qui appartiennent au contentieux, par exemple, les réclamations en matière de contributions et taxes, en même temps qu'on en trouve qui ne donnent lieu qu'à des actes de tutelle, comme les autorisations de plaider, ou de simple administration, comme les augmentations de classe ou de paie des ouvriers civils. On doit plutôt, nous semble-t-il, s'attacher à cette remarque que le recours au conseil d'Etat est toujours ouvert dans le cas où le conseil privé *juge* et ne l'est jamais quand il *statue*, ce qui fait comprendre que, sans trop considérer la nature même des matières, on a réuni dans une première

classe celles pour lesquelles une moindre importance, l'urgence, un caractère tout local ou la prédominance de l'intérêt administratif permettaient ou commandaient une solution prompte, donnée sur les lieux mêmes, tandis que d'autres, réclamant la garantie du recours et des formes d'une procédure quasi-judiciaire, ont dû être rangées dans une seconde classe.

559. — « Le conseil statue :

« § 1er. Sur les marchés et adjudications de tous les « ouvrages et approvisionnements et les traités pour « fournitures quelconques au-dessus de quatre cents « francs. Ceux au-dessous de cette somme sont pas- « sés conformément aux règles établies et soumis au « conseil à la fin de chaque mois ;

« § 2. Sur la vente des approvisionnements et des « objets inutiles ou impropres au service. » (Ord. 21 août 1825, art. 159 ; ord. 9 février 1827, art. 175).

On observe dans les colonies, à titre de raison écrite, l'ordonnance du 4 décembre 1836 portant réglement sur les marchés passés au nom de l'Etat (voy. le chapitre des *fournitures*). Pour les travaux publics, il existe des cahiers de *conditions générales* imposées aux entrepreneurs ; l'arrêté local particulier à la Réunion est à la date du 18 juin 1860.

Les principales dispositions de la loi du 26 pluviôse an II ont été rendues applicables aux colonies par une ordonnance royale du 13 mai 1829 ; les créanciers particuliers des entrepreneurs et adjudicataires des travaux publics ne peuvent donc faire aucune saisie arrêt ou opposition entre les mains des trésoriers, sur les fonds destinés à solder les travaux. — Ainsi, pour la formation du contrat et pour son exé-

cution par l'entrepreneur, comme par l'administration, l'analogie avec ce qui a lieu dans la métropole est complète (voy. le chapitre *des travaux publics* et *infrà*, n° 582).

560. — L'attribution conférée au conseil privé par les deux §§ suivants des mêmes articles n'a besoin que d'être mentionnée : « Il statue, § 3, sur les augmentations de grade et de paie des marins, officiers mariniers et ouvriers classés, conformément aux ordonnances de la marine; § 4, sur les augmentations de classe ou de paie des ouvriers civils. » Il s'agit ici des ouvriers qui composent des ateliers coloniaux servant à l'exécution des travaux publics.

561. — Le § 5 qui charge le conseil privé du contentieux, en matière de contributions directes et de recensement, doit se combiner avec l'art. 67 de l'ordonnance du 22 novembre 1841, qui régissait la comptabilité des colonies avant le décret financier du 26 septembre 1865. Aux termes de cet article, « le gouverneur rend exécutoires les rôles des contributions. Il statue en conseil privé sur les demandes individuelles en dégrèvement ; mais il ne peut, en matière de contributions *indirectes*, accorder ni remise ni modération de droits (1). »

(1) Les principales taxes perçues aux colonies sont ainsi énumérées par l'art. 39 du décret du 26 septembre 1855: « Droits de sortie sur les denrées coloniales, représentatifs de l'impôt foncier ; droits sur les terres cultivées en produits non soumis au droit de sortie; droits sur les maisons; contribution personnelle et mobilière ; patentes ; droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèques; droits de douane à l'entrée des marchandises ; droits d'en-

Il appartient au gouverneur de déterminer par des arrêtés rendus en conseil privé, le mode de poursuites relatif à chaque nature d'impôt, le tarif des frais et l'organisation des agents de poursuites. Ces arrêtés sont soumis à l'approbation du ministre de la marine et des colonies, qui statue après avoir pris l'avis du ministre des finances. (Voy. décr. 26 septembre 1855, art. 243).

En France, les préfets prononcent sur les demandes en remise et modération; les conseils de préfecture sur les demandes en décharge ou réduction (voy. le chapitre *des contributions*) ; aux colonies, les premières sont du ressort du directeur de l'intérieur; les secondes, et aussi les demandes d'allocation en non valeurs des cotes irrécouvrables formées par les percepteurs, sont du ressort du gouverneur en conseil privé. Au surplus, l'expédition des rôles, les avertissements, la présentation, la forme et le délai des réclamations, l'instruction, la forme et la notification des décisions ont été réglés par des arrêtés locaux. Il ne faut lire qu'avec précaution celui du 29 juillet 1857, spécial à l'île de la Réunion, car on y a suivi de si près les instructions en vigueur dans la métropole que l'on a transcrit même les articles qui concernent le recours au conseil d'Etat, interdit par les ordonnances organiques, et, d'autre part, on y a interverti les com-

trepôt; taxes de navigation ; droits sur la fabrication et la vente des spiritueux ; poste aux lettres ; produits divers dévolus au service local. » Il existe à la Réunion, depuis 1856, une taxe sur les voitures suspendues.

pétences en attribuant au directeur de l'intérieur celle du conseil privé et réciproquement. (Voy. art. 138 et suiv.)

562. — Dans la section Ve du chapitre des *contributions directes*, nous dirons où s'arrête la compétence de la juridiction administrative en ce qui touche le recouvrement, et où commence celle de l'autorité judiciaire ; les mêmes principes sont applicables aux colonies. (Voy. décr. 28 août 1848, Julienne).

563. — Aux termes du § 6, le conseil privé statue « sur le contentieux des administrations du domaine, « de l'enregistrement, des douanes et autres impôts « indirects, *sans préjudice du recours des parties devant « les tribunaux ordinaires.* » La réserve qui termine ce paragraphe, sous l'empire d'une législation qui attribue aux tribunaux de première instance toutes les difficultés relatives à la perception de l'impôt indirect, ne laisse au conseil privé que l'appréciation des circonstances de fait qui, en atténuant la contravention ou en l'excusant absolument, sont de nature à déterminer l'abandon des poursuites ou l'admission du contrevenant à une transaction. Toute autre attribution serait, d'ailleurs, inconciliable avec celle qui résulte pour les conseils privés constitués en commission d'appel (voy. *suprà*, no 547), des art. 162 de l'ordonnance du 21 août 1825 et 178 de l'ordonnance du 9 février 1827 ainsi conçus : « Le conseil privé « prononce, sauf le recours en cassation : sur l'appel « des jugements rendus par le tribunal de première « instance relativement aux contraventions aux lois, « ordonnances et réglements ; sur le commerce étran-

« ger, sur les douanes et la ferme des guildives (1), « mais seulement en cas de fraude. » C'est donc improprement que les ordonnances organiques semblent attribuer le contentieux des impôts indirects au gouverneur en conseil privé ; ce conseil s'occupe du contentieux et décide du contentieux à peu près comme les conseils des grandes administrations financières de la métropole, et, en particulier, de la régie de l'enregistrement, prennent des délibérations pour trancher des difficultés de doctrine, admettre ou rejeter des réclamations, sauf aux parties intéressées à saisir les tribunaux si elles ne se tiennent pas pour satisfaites.

564. — Viennent ensuite, dans le § 7, « les pour« suites à intenter contre les bâtiments arrêtés en « contravention. » Il ne s'agit encore ici que d'une décision administrative à prendre sur le point de savoir s'il y a lieu de provoquer des poursuites dans les cas d'infraction à la police de la marine marchande ou aux règles de la police sanitaire.

565. — Le § 8 de l'art. 159 de l'ordonnance du 21 août 1825 et les §§ 8 et 9 de l'art. 174 de celle du 9 février 1827, donnaient au conseil privé mission de statuer sur les expropriations pour cause d'utilité publique et en particulier, sur la dépossession nécessitée par l'ouverture, le redressement et l'élargissement des routes et chemins ; mais on sait que l'expropriation a été réglée par un sénatus-consulte du 3 mai 1856. (Voy. *sup.* n° 524).

566. — La dernière disposition que nous ayons à

(1) On appelle guildives le produit de la distillation du jus fermenté de la canne, en vue de la fabrication du rhum ou de l'arack.

considérer dans les mêmes articles a trait aux autorisations de plaider demandées par les maires, d'après l'avis des conseils municipaux. (§ 10 et § 11). Il est statué en cette matière par les conseils privés d'après les mêmes règles que par les conseils de préfecture en France; les arrêtés locaux qui ont, dans chaque colonie, réglementé l'organisation municipale ont emprunté à la loi du 18 juillet 1837 ses art. 49 et suiv. On peut donc, après avoir consulté, quant au principe de l'autorisation, la section IIIe du chapitre des conseils de préfecture, se reporter pour l'application aux détails donnés dans l'art. 6 du chapitre des communes.

Le conseil privé statue également sur les autorisations de plaider sollicitées par des délibérations des conseils de fabrique. (Décret du 31 oct. 1856, art. 2).

567. — Avant d'arriver aux matières dont le conseil privé connaît comme *juge*, mentionnons ici la mission qui lui est donnée, par les art. 151 et 152 du décret financier du 26 septembre 1855, de statuer, *en premier ressort*, sur les comptes de tous les comptables coloniaux, à l'exception des trésoriers-payeurs qui sont directement justiciables de la cour des comptes. Les comptables soumis à la juridiction du conseil privé ont le droit de se pourvoir devant cette cour contre les réglements prononcés à l'égard de leurs comptes annuels.

568. — « Le conseil privé connaît, comme conseil « du contentieux administratif :

« § 1er. Des conflits positifs ou négatifs élevés par les « chefs d'administration, chacun en ce qui le con- « cerne, et du renvoi devant l'autorité compétente,

« lorsque l'affaire n'est pas de nature à être portée « devant le conseil privé.... » (Ord. 21 août 1825, art. 160 ; ord. 9 février 1827, art. 176).

Sur le principe des conflits comme moyen de procurer la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, nous ne pouvons que renvoyer au chapitre spécial qui leur est consacré dans la deuxième partie de cet ouvrage.

569. — L'ordonnance du 1er juin 1828 n'a pas été promulguée aux colonies et n'est suivie qu'à titre de raison écrite. De ce fâcheux état de la législation, il résulte que les conseils peuvent ne pas se croire liés par des règles qui, tenant à l'essence même de l'institution, devraient toujours et partout être observées. Nous comprenons, à la rigueur, que, dans un litige où les conclusions des parties mettent déjà le tribunal en demeure de vérifier sa propre compétence, l'administration soit dispensée du déclinatoire préalable (ord. 24 décembre 1845, Covindaretty) ; à plus forte raison, ne voyons-nous aucune difficulté à décider que l'inobservation des délais impartis par les art. 6, 7 et 8 de l'ordonnance de 1828 n'entraînerait pas nullité ; mais nous avons beaucoup de peine à admettre que le conflit puisse être élevé quand l'instance est déjà pendante devant la cour de cassation (voy. ord. 5 novembre 1828, Deheyne) qui, elle aussi, a mission de faire respecter l'ordre des compétences (voy. le chap. *des conflits*, art. 1er, § 1er), et nous regardons comme absolument abusive une décision par laquelle le conseil privé de la Réunion a validé, le 3 décembre 1845, un conflit élevé en matière criminelle, et paralysé ainsi l'exécution d'un arrêt rendu par la cour royale

constituée en chambre d'accusation. Il s'agissait d'un cas où la poursuite contre un fonctionnaire avait été intentée sans l'autorisation préalable du gouverneur, et le conseil privé est tombé dans la méprise que l'art. 3, § 1er de l'ordonnance de 1828 tend à prévenir. (Voy. *ibid.*) Il est juste, toutefois, d'ajouter qu'à cette époque, le recours en cassation n'étant pas ouvert contre les arrêts de la cour impériale de la Réunion, en matière criminelle, le conflit paraissait le seul moyen de réprimer les empiétements de l'autorité judiciaire sous ce rapport. (Voy. décr. imp. 7 juin 1862).

570. — Une de ces règles qui tiennent à la nature même et à l'objet du conflit est celle qui refuse aux parties le droit de prendre des conclusions et n'admet, de leur part, que des observations transmises par la voie du parquet (décr. 10 mai 1860, Granier de Saint-Mangon). Par la même raison, et puisque ce n'est point un intérêt privé qui est l'objet direct de la délibération du conseil, aucune condamnation aux frais ne peut être prononcée, et enfin, si le conseil reconnaît que le litige est de sa compétence, il ne peut pas s'autoriser des observations des parties pour statuer au fond et doit attendre que des conclusions régulières lui en aient déféré la connaissance (même décret).

571. — « § 2. De toutes les contestations qui peu-
« vent s'élever entre l'administration et les entrepre-
« neurs de fournitures ou de travaux publics, ou
« tous autres qui auraient passé des marchés avec
« le gouvernement, concernant le sens ou l'exécu-
« tion des clauses de leurs marchés. »

Les deux attributions que ce paragraphe confère au conseil privé appartiennent, en France, à des autorités différentes; c'est au chapitre *des fournitures* que l'on trouvera les règles de compétence sur l'exécution des marchés en général; ils sont du ressort de la juridiction ministérielle; les marchés de fournitures pour les travaux publics font exception, et c'est aux conseils de préfecture d'en connaître (voy. le chapitre des *travaux publics*). La compétence du conseil privé est circonscrite par les mêmes limites que celle du ministre et du conseil de préfecture; ainsi les contestations entre les entrepreneurs et leurs sous-traitants appartiennent à la juridiction ordinaire, tandis que la question de savoir si les cautions d'un entrepreneur peuvent se substituer à lui pour l'exécution du marché, sera incontestablement du ressort du conseil privé. (Voy. décr. 6 mars 1848, Boniface et Vincent).

572. — « § 3. Des réclamations des particuliers qui « se plaignent des torts et dommages provenant du « fait personnel desdits entrepreneurs (de travaux « publics), à l'occasion des marchés passés par ceux- « ci avec le gouvernement ;

« § 4. Des demandes et contestations concernant « les indemnités dues aux particuliers, à raison du « dommage causé à leurs terrains pour l'extraction « ou l'enlèvement des matériaux nécessaires à la « confection des chemins, canaux ou autres ouvrages « publics... »

Ces textes sont la reproduction exacte de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, sauf quelques modifications dont le but manifeste est d'adopter et de

consacrer l'interprétation donnée à cet article par la jurisprudence; la compétence du conseil privé est donc, quant à son objet, exactement la même que celle qui est attribuée, dans la métropole, au conseil de préfecture et dont nous parlerons à la fin de l'article 3 du chapitre des *travaux publics*. Mais l'assimilation ne s'étend pas aux formes du réglement des indemnités : comme la loi du 16 septembre 1807 n'a pas été promulguée aux colonies, on n'y retrouve pas l'expertise obligatoire, et la procédure, en cette matière, est celle qui est réglée par l'ordonnance du 31 août 1828, pour toutes les affaires dont le conseil privé connaît comme juge du contentieux administratif (voy. *infrà*, n° 594).

573. — « § 5. Des demandes en réunion de terrains « au domaine, lorsque les concessionnaires ou « leurs ayant droit n'ont pas rempli les clauses des « concessions;

« § 6. Des demandes concernant les concessions de « prises d'eau et de saignées à faire aux rivières pour « l'établissement des usines, l'irrigation des terres et « tous autres usages; la collocation des terres dans « la distribution des eaux; la quantité d'eau appar- « tenant à chaque terre; la manière de jouir de ces « eaux; les servitudes et placements de travaux pour « la conduite et le passage des eaux; les réparations « et l'entretien desdits travaux;

« L'interprétation des titres de concessions, s'il y « a lieu, laissant aux tribunaux à statuer sur toute « autre contestation qui peut s'élever, relativement « à l'exercice des droits concédés et à la jouissance « des eaux appartenant à des particuliers. »

574. — On n'a guère à prévoir de concessions du domaine national qui ne se compose aux colonies que des terrains ou bâtiments affectés à la défense du pays; des concessions du domaine colonial, en vue de favoriser le développement de la population et la culture des céréales, ont, au contraire, eu lieu jusque dans ces derniers temps; on a vu plus haut (n° 489) que, dans les trois grandes colonies, toute aliénation du domaine colonial est du ressort des conseils généraux; le gouverneur ou plutôt le directeur de l'intérieur n'a donc plus qu'à procurer l'exécution de leurs décisions; mais, dans les petites colonies, les concessions continuent d'être accordées par le gouverneur en conseil d'administration, à charge de se conformer aux règles tracées par les instructions ministérielles ou même par des ordonnances ou décrets, s'il en est intervenu, comme c'est le cas, par exemple, pour les concessions des grèves qui servent au séchage de la morue dans les îles St-Pierre et Miquelon (ord. 26 juillet 1833).

575. — Nous expliquerons, en traitant du *Domaine national*, que les actes de concession, de quelque façon qu'ils interviennent, sont des actes administratifs, parce qu'ils émanent d'une autorité administrative et se rapportent à un objet d'administration; nous en conclurons que l'appréciation et l'interprétation des actes de concession doivent être réservées à l'autorité administrative; c'est une application de ce principe que nous rencontrons dans le § 5 que nous venons de transcrire.

Toutefois, en établissant que l'acte de concession est par sa nature administratif, nous ne perdrons pas

de vue que son but est de constituer une propriété du droit commun et, en conséquence, nous reconnaîtrons qu'entre le concessionnaire et des tiers, les questions de limite et de propriété seront du ressort du juge civil ; nous irons même jusqu'à admettre cette solution lorsqu'il s'agira de déterminer entre le concessionnaire et l'administration, les véritables limites du terrain concédé (décr. 10 mai 1855, Azéma et consorts) (1) ; mais nous ne saurions accepter les motifs par lesquels la cour de cassation a justifié cette doctrine. On lit, dans son arrêt du 8 janvier 1861, rendu en matière de domaine colonial et dans l'affaire même dont le conseil d'Etat avait eu à s'occuper en 1855, « que le gouvernement, lorsqu'il concède « régulièrement une portion du domaine de l'Etat, « ne figure pas dans l'acte *comme pouvoir administratif* « procurant l'exécution des lois par des décisions ou « réglements ; mais qu'il stipule *comme représentant* « *l'Etat propriétaire* et aliénant par une convention de « droit civil une partie de son domaine ; que cette « convention n'est pas un acte d'autorité, mais un « contrat formé par le concours de deux volontés. » Il n'est pas exact, selon nous, de dire que le domaine colonial, au moment où une concession va intervenir, détienne l'objet de cette concession comme le ferait une personne privée ; il est moins exact encore de dire qu'il aliène comme le ferait un propriétaire ordinaire ; les immeubles coloniaux à concéder sont, dans les mains de l'administration, comme un dépôt

(1) Voy., toutefois, une ordonnance du 21 août 1840, ministre de la marine, contre Desroches et Dejean.

dont l'Etat est chargé à titre de puissance publique, et parce que la convention sur laquelle toute société repose, lui attribue les droits du premier occupant; lors donc que l'administration concède, elle agit comme représentant de la société et, en vertu de cette qualité, distribue à un ou plusieurs citoyens une portion des biens restés dans le patrimoine commun; alors même qu'elle met un prix à la concession, elle obéit à des vues d'intérêt général; elle accomplit donc un acte administratif dont l'interprétation, à ce titre, ne saurait être soustraite à l'autorité administrative. Nous regarderons en conséquence, et contrairement à l'arrêt que nous venons de citer, l'interprétation des concessions du domaine colonial comme appartenant toujours au conseil privé; leur application comme lui appartenant encore toutes les fois qu'il ne s'agira pas, entre le concessionnaire et l'administration, d'une question de limites ou de propriété, et même dans ce dernier cas, si la révocation de la concession est poursuivie pour inexécution des obligations imposées au concessionnaire, puisque le texte du § 5 est formel. Notre opinion s'appuie, d'ailleurs, sur la jurisprudence qui s'était formée au conseil d'Etat à l'occasion des concessions domaniales faites en Algérie (voy. décr. 20 juin 1857, Nicaise; 20 février 1858, Brumauld).

D'une autre part, la compétence soit des tribunaux, soit du conseil privé est elle-même limitée par celle de l'administration active; si, par exemple, au cours d'une contestation relative à une concession du domaine colonial, il devenait nécessaire d'interpréter un traité de paix, d'apprécier l'étendue des droits

conférés au gouvernement sur un territoire, la juridiction saisie devrait surseoir jusqu'à ce que les parties eussent obtenu du pouvoir exécutif l'interprétation du traité ou de l'acte de cession. (Voy. décr. 18 novembre 1858, contrôleur colonial du Sénégal).

576. — Dans les concessions récentes, on paraît avoir stipulé que la révocation et la réunion au domaine auraient lieu de plein droit, à défaut par les concessionnaires d'avoir exécuté dans le temps fixé, les clauses de leurs cahiers de charges. En ce cas, les principes du droit commun exigeraient encore que la demande en réunion introduite par le directeur de l'intérieur ou le contrôleur colonial eut été précédée d'une sommation d'exécuter restée sans effet. Si cette sommation n'a pas eu lieu, ou si la clause compromissoire n'est pas insérée dans l'acte, il appartient au conseil privé d'impartir au concessionnaire un délai pour l'exécutiou des conditions imposées. (Voy. décr. 14 juillet 1858, Guibert).

577. — En ce qui concerne les concessions d'eau, objet du § 6, le caractère d'acte administratif ne peut être dénié à la décision par laquelle le conseil privé les accorde ; il s'agit, en effet, de la répartition dans des vues d'utilité publique et générale, d'un avantage commun à tous. Aux colonies, tous les cours d'eau, sans distinction, sont du domaine public et il s'ensuit, d'abord, que les riverains ne peuvent utiliser l'eau courante qui traverse ou borde leur propriété qu'au moyen d'une permission ; ensuite, que les propriétés non-riveraines peuvent recevoir des concessions (voy. décr. 9 avril 1863, commune de Sainte-Suzanne) ; mais, par cela même, la conciliation

des intérêts engagés présente des difficultés qui, dès 1766, avaient fait détacher les concessions d'eau des attributions du gouverneur et de l'intendant pour les remettre à un tribunal terrier. Le conseil privé a simplement recueilli l'héritage de ce tribunal, car, à part la mention, dans le § 6, de l'alimentation des usines qui n'existaient pas encore, ce paragraphe n'est que la reproduction littérale de l'art. 2, titre II, de l'édit du 27 septembre 1766, portant institution d'un tribunal terrier aux îles de France et de Bourbon. La confusion des pouvoirs d'administration et de juridiction était ordinaire sous l'ancien régime ; le texte dont nous nous occupons en offre un exemple assurément fort rare dans la législation actuelle.

578. — D'après l'édit de 1766, le tribunal terrier, en même temps qu'il colloquait une propriété non-riveraine dans la distribution des eaux, déterminait la servitude à imposer pour le passage aux propriétaires des terrains traversés ; c'est un droit qui, aujourd'hui, appartient au conseil privé et sans lequel celui de faire des concessions aux propriétés non-riveraines pourrait être paralysé dans les mains de l'administration ; mais de la création de la servitude naît un droit à indemnité pour le propriétaire du terrain traversé. Sous la législation ancienne, la fixation de cette indemnité paraît avoir appartenu en premier ressort au tribunal terrier et, en appel, aux conseils supérieurs. Aujourd'hui, il résulte du deuxième alinéa du § 6 que cette fixation est dévolue aux tribunaux de l'ordre judiciaire. (Décr. 9 avril 1863, commune de Sainte-Suzanne).

Comme la loi du 9 avril 1845 sur les irrigations a

été promulguée dans les colonies, le concessionnaire non riverain peut encore, pour faire arriver les eaux à sa propriété, user de la servitude d'aqueduc créée par l'art. 1er de cette loi ; mais c'est à la condition que la destination de l'eau soit bien celle en vue de laquelle la servitude a été imposée ; si, par exemple, elle devait être appliquée à faire mouvoir une usine, on ne pourrait plus se prévaloir que de la disposition générale des ordonnances organiques. (Cass. 29 juin 1859, Guy-Lesport).

579. — S'agissant, comme nous l'avons dit, de la répartition administrative d'un bien commun à tous, le devoir du conseil privé est de se préoccuper du meilleur emploi à donner aux eaux dans l'intérêt général, tout en attribuant, autant que possible, à chacun des propriétaires voisins ou riverains une part égale des avantages que le cours d'eau peut procurer. Lorsqu'une concession est sollicitée et que le conseil privé estime qu'il y a lieu de faire droit à la demande, rien ne l'oblige à accorder au concessionnaire tout ce dont il prétend avoir besoin ; mais, en tout cas, les besoins des usines ou des irrigations, qui sont la raison d'être des concessions, en sont aussi la mesure, en ce sens que, malgré la détermination d'une quantité fixe, le droit accordé ne peut être exercé que dans la proportion des besoins reconnus. (Décr. 14 février 1849, Testart).

580. — La demande, avant la décision du conseil privé, est soumise à une enquête dont la forme est réglée par l'art. 137 de l'ordonnance du 31 août 1828 en ces termes :

« Elle (la requête) sera transmise au directeur de

« l'intérieur, qui sera chargé de la faire afficher pen-
« dant six semaines dans la commune où doit être
« être établie la prise d'eau et dans les communes
« environnantes. — Pendant ce délai, tout particu-
« lier sera admis à présenter ses moyens d'opposition.
« — Après ce délai expiré, s'il n'y a pas d'opposition,
« le directeur de l'intérieur, après avoir pris l'avis
« de l'ingénieur en chef et recueilli, tant auprès des
« autorités locales qu'auprès des parties intéressées,
« tous les renseignements nécessaires, fera le rapport
« de l'affaire au conseil, et la concession sera accor-
« dée, s'il y a lieu, sans autres procédures ni forma-
« lités. — Si, avant que la décision intervienne, il y a
« des oppositions, elles ne pourront être formées que
« par une requête adressée au gouverneur et signée
« par un avocat au conseil (privé) dans la forme et
« suivant les règles des instances ordinaires. (Voy.
« *infrà*, n° 594). — La décision qui interviendra ne
« pourra être attaquée que par l'appel devant le con-
« seil d'Etat. — Toutefois, la voie de la tierce-oppo-
« sition est réservée à ceux qui se croiraient lésés
« par la décision intervenue et dans laquelle ils n'au-
« raient pas figuré. » Ce mode d'instruction est, selon nous, obligatoire (voy. décr. 29 mars 1855, Gournay); le conseil privé ne doit ni accueillir ni rejeter une demande avant d'avoir obtenu, au moyen d'une vérification faite sur les lieux, des renseignements sur les besoins publics auxquels il convient de réserver une part, et d'avoir provoqué les oppositions ou les demandes en concurrence des autres propriétaires voisins ou riverains dont une concession peut compromettre définitivement les intérêts.

581. — Les concessions, en effet, une fois accordées, constituent au profit du concessionnaire et dans la mesure de ses besoins (voy. *suprà*, n° 579) un droit acquis que le deuxième alinéa du § 6 place, on l'a vu, sous la protection des tribunaux de l'ordre judiciaire. (Voy. décr. 14 févr. 1849, Testart). Ce qui reste à l'administration, c'est d'abord la mission d'interpréter, en cas de besoin, le titre de concession (même § 6) ; ensuite, celle de régler, par des mesures de police, le cours des eaux et d'ordonner les travaux nécessaires pour assurer à chacune des concessions la juste répartition des eaux qui ont été accordées. (Voy. décr. 6 mai 1848, Lecoat de Kervéguen). A cet égard, le conseil privé peut, toutes les parties intéressées présentes ou appelées, procéder par voie de réglement ; il s'attache alors à concilier les droits respectifs, en déterminant les réductions à subir par chacun pendant les sécheresses, en fixant les cotisations pour entretien et réparation des travaux ; mais cette réglementation ne doit pas toucher au fond du droit. (Voy. l'art. 4 de la IIIe section du chapitre des *cours d'eau*).

582. — « § 7. Des contestations relatives à l'ouver-
« ture, la largeur, le redressement et l'entretien des
« routes royales, des chemins vicinaux, de ceux qui
« conduisent à l'eau ; des chemins particuliers ou de
« communications aux villes, routes, chemins, ri-
« vières et autres lieux publics, comme aussi des
« contestations relatives aux servitudes pour l'usage
« de ces routes et de ces chemins ;

« § 8. Des contestations relatives à l'établissement
« des embarcadères, des ponts, bacs et passages sur
« les rivières et sur les bras de mer, ainsi que de

« celles qui ont rapport à la pêche sur les rivières et
« sur les étangs appartenant au domaine.... »

Ces attributions sont encore de celles qui ont passé du tribunal terrier au conseil privé ; mais non sans se trouver modifiées au moins implicitement, par leur combinaison nécessaire avec un ensemble de règles et de principes nouveaux. S'agit-il de la création des chemins publics ou de l'établissement des ouvrages désignés dans ces deux paragraphes, on aura recours, pour livrer à l'administration les terrains nécessaires, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, sauf à réserver aux tribunaux les questions de propriété. (Voy. *sup.* n° 524). S'agit-il de l'entretien des routes, ponts, embarcadères, etc., la difficulté rentre dans le contentieux des travaux publics (voy. *sup.* n°s 571 et suiv.) ; ce qui reste donc à considérer dans les dispositions que nous venons de transcrire se réduit aux chemins non publics, car les droits de pêche dans les rivières et étangs du domaine n'ont plus aucune importance.

583. — Le défaut de communications publiques avait rendu autrefois très-fréquentes les contestations relatives aux droits de passage et aux servitudes d'enclave ; l'art. 3 du titre Ier de l'ordonnance du 27 septembre 1766 attribuait ces contestations au tribunal terrier, et déclarait que ce tribunal connaîtrait des servitudes pour le *placement* et le *passage* des chemins particuliers, de même que nous l'avons vu tout à l'heure statuer sur les servitudes nécessaires pour le passage des eaux ; l'art. 3 du titre IV ajoutait que les jugements du tribunal seraient exécutés, nonobstant appellation ou opposition, en ce qui con-

cernait les fouilles ou travaux pour *les premiers placements* des chemins particuliers; enfin, l'art. 6 réservait à la juridiction civile des conseils supérieurs la connaissance des actions en dommages-intérêts résultant de l'usage ou de l'abus de toute servitude. Rien n'est changé dans ce partage d'attributions : le conseil privé est juge du point de savoir si la servitude existe ou même si elle doit être établie pour procurer une communication à une propriété enclavée ; les tribunaux connaissent de la question de propriété qui se résout en un droit à indemnité au cas où une servitude est établie (voy. ord. 10 février 1830, Revel).

584. — « § 9. Des empiétements sur la réserve des « cinquante pas géométriques et sur toute autre pro- « priété publique. »

Les réserves des cinquante pas géométriques sont inaliénables (ord. 21 août 1825, art. 33, § 3; ord. 9 février 1827, art. 34, § 2). On appelle ainsi un espace, d'une largeur d'environ quatre-vingts mètres à partir de la ligne des plus hautes marées, qui est réservé pour la défense de la côte et aussi pour le parcours des troupeaux. Il est fréquemment accordé des permis de s'y établir, mais à charge de déguerpir à la première réquisition. Lorsque des procès-verbaux d'abornement ont été dressés, ils ont dû être déposés au greffe du tribunal terrier, qui connaissait, comme on l'a vu, des matières domaniales et qui, par suite, avait reçu mission de statuer sur les questions de limites entre le domaine et les particuliers. Cette attribution ne peut plus aujourd'hui consister pour le conseil privé qu'à interpréter, au besoin, les procès-

verbaux d'abornement ou à reconnaître les dépendances du domaine public, en laissant intactes les questions de propriété et d'indemnité, comme nous l'expliquerons au chapitre du *Domaine* et aussi au chapitre des *Cours d'eau*.

585. — « § 10. Des demandes formées par les comptables en main-levée de sequestre ou d'hypothèques établis à la requête du contrôleur colonial. » L'art. 48 du décret financier du 26 septembre 1855 abroge les dispositions d'après lesquelles le contrôleur colonial était tenu de faire établir des sequestres ou de prendre des hypothèques sur les biens des comptables ; il a seulement, aux termes de l'art. 252 du même décret, la faculté de leur fermer provisoirement les mains et de prendre, en cas de péril, les précautions nécessaires pour la conservation des deniers et valeurs ; mais le droit de prendre des inscriptions hypothécaires ou de provoquer le sequestre appartient aux comptables supérieurs dans l'ordre hiérarchique, qui sont responsables du déficit.

En cet état de la législation, le conseil privé, qui connait administrativement en premier ressort des comptes de tous les comptables coloniaux, à l'exception du trésorier-payeur, nous paraît devoir exercer dans la colonie, sauf l'appel devant la cour des comptes, le droit qui appartient à cette cour, en vertu de l'art. 13 de la loi du 16 septembre 1807, d'ordonner la main-levée des oppositions et la radiation des inscriptions hypothécaires prises sur les biens des comptables ; mais cette compétence ne procède plus du § 10 ci-dessus, qui reste sans application ; elle résulte des art. 151 et 152 du décret financier du 26

septembre 1855 (voy. *sup.* n° 567), qui ne prévoit pas la constitution du conseil privé en conseil du contentieux administratif ; d'une autre part, le pourvoi étant porté à la cour des comptes serait suspensif, tandis que le recours au conseil d'Etat, contre une décision rendue par application du § 10, ne suspendrait pas l'exécution (voy. *infrà*, n° 597).

586. — Le § 11 attribuait au conseil privé, sur l'état des personnes dont la liberté était contestée, une compétence qui, depuis l'abolition de l'esclavage, n'a plus d'objet ; nous arrivons donc à l'avant-dernière disposition des art. 160 et 176 des ordonnances organiques :

« § 12. Des contestations élevées sur les demandes « formées par le contrôleur colonial, dans les cas « prévus par l'art. 132, § 3 (de l'ordonnance propre « à l'île de la Réunion ; 147, § 3, de celle qui concerne « les Antilles). » La disposition à laquelle ce paragraphe se réfère est ainsi conçue : « Il (le contrôleur « colonial) requiert la réintégration ou le dépôt aux « archives des pièces qui en dépendent ou qui en « doivent faire partie, quels qu'en soient les déten- « teurs. Il assiste nécessairement à l'apposition et à « la levée des scellés mis sur les papiers des fonc- « tionnaires décédés dans l'exercice de leurs fonc- « tions ou dont les comptes n'ont pas été apurés, « comme aussi aux inventaires qui doivent être dres- « sés lorsque le gouverneur et les chefs de service « sont remplacés, et réclame les titres, pièces et do- « cuments qu'il juge devoir faire partie des archives. » Ce texte rappelle l'ordonnance du 3 février 1731, qui est considérée comme encore en vigueur

dans la métropole, et l'arrêté du 13 nivôse an X relatif aux mesures à prendre lors de l'apposition des scellés après le décès des officiers supérieurs, pour distraire des effets de leur succession les papiers qui seraient reconnus appartenir au gouvernement; la nature de l'appréciation à faire justifie l'attribution à une juridiction administrative (voy. ord. 30 juin 1824, Cambacérès).

587. — « § 13. En général, du contentieux administratif. »

Tandis que les conseils de préfecture ne sont juges du contentieux administratif que pour les matières qui leur sont expressément déférées, les conseils privés sont ainsi constitués juges ordinaires en matière administrative, comme les tribunaux de première instance le sont en matière civile, par l'art. 4, tit. IV de la loi des 16-24 août 1790. Nous avons défini le contentieux administratif (voy. *sup.* t. Ier, n° 101) et nous nous efforçons, dans tout le cours de cet ouvrage, de prévoir les cas où l'atteinte portée à un droit privé autorise celui qui souffre de cette atteinte à présenter et à soutenir sa réclamation dans les formes et avec les garanties attachées aux débats contentieux; nous espérons donc que l'on pourra, sans trop de peine, en appliquant à l'objet d'une contestation donnée les principes que nous avons posés, reconnaître si elle rentre dans le contentieux administratif déféré au conseil privé, et nous renonçons à une énumération où nous aurions à parcourir successivement les matières du ressort des ministres, des conseils de préfecture et même des autres juridictions exceptionnelles de l'ordre administratif.

Malheureusement, si nous pouvons croire que l'ensemble de cet ouvrage fournit des lumières suffisantes pour la compétence, nous ne pouvons nous dissimuler que, quant aux règles du fond, notre tâche reste incomplète; le cadre où nous nous sommes renfermé ne nous permet pas, nous l'avons dit déjà, de pénétrer dans le détail des législations locales et il faut nous borner à quelques indications empruntées à la jurisprudence du conseil d'Etat.

588. — Les actes qui régissent les ateliers insalubres n'ont pas été promulgués aux colonies; mais il existe à la Guadeloupe un arrêté local du 17 septembre 1829, pris en vertu des textes des ordonnances organiques qui autorisent le gouverneur à faire, en conseil privé, des réglements d'administration et de police. La généralité de ces pouvoirs a permis au gouverneur de comprendre dans la liste des établissements classés des industries auxquelles ne s'applique pas, en France, le décret de 1810 (décr. 21 avril 1848, Joly de Sabla). A la Réunion, il n'y a pas de réglement général; l'autorité municipale, en vertu de son pouvoir de police, prend, au besoin, des mesures individuelles; c'est ainsi que les tueries qui existaient dans la ville de Saint-Denis ont été supprimées par un arrêté du maire.

589. — La compétence que nous reconnaîtrons au ministre, pour statuer sur les actions tendant à faire déclarer l'Etat débiteur (voy. le chapitre *des créances et rentes sur l'Etat*), appartient dans les colonies, et pour les dettes contractées par l'administration coloniale, pour le compte de l'Etat ou de la colonie, au conseil privé constitué au contentieux. Ainsi le conseil privé

de la Guadeloupe a été appelé par le recours d'un fonctionnaire à connaître d'une demande en paiement d'un traitement que l'administration locale soutenait n'être pas dû, parce que l'agent qui le réclamait avait été mis en retrait d'emploi (décr. 14 février 1861, Galtier de la Roque) et, par le recours d'un avoué, à statuer sur une demande de frais réclamés contre l'administration des successions vacantes (décr. 22 juin 1854, Descamps). Bien antérieurement, le conseil d'Etat avait maintenu un arrêt par lequel le conseil privé de la Martinique avait repoussé une demande en restitution de sommes consignées pour obtenir un rôle d'équipage. (Voy. ord. 15 août 1834, veuve Mayne).

Les lois de déchéance contre les dettes anciennes sont applicables aux créanciers des colonies comme à ceux de la métropole. (Ord. 27 févr. 1835, Héritiers Dain).

Notons, d'ailleurs, ici une distinction, qui se retrouvera avec les détails nécessaires au chapitre des *créances et rentes sur l'Etat*, art. 2, § 1er, entre la décision sur le principe de la créance et la liquidation de la créance et son ordonnancement ; le conseil privé, constitué en conseil du contentieux, peut bien décider qu'une créance existe, mais non statuer sur le mode de paiement qui devra être suivi. (Décr. 14 juin 1851, Félix Gustave).

590. — Les réclamations formées contre les opérations électorales rentrent dans les contestations dont le jugement a été attribué au conseil privé constitué au contentieux. (Décr. 5 fév. 1867, Du Plessis).

Le décret impérial du 31 octobre 1856 ayant, comme nous l'avons dit (*sup.* n° 522), approprié aux colonies

la législation métropolitaine sur les fabriques et les conseils de fabrique, le conseil privé exerce en cette matière les attributions qui appartiennent en France aux conseils de préfecture. Ainsi, il statuerait, sauf recours au conseil d'Etat, sur les contestations auxquelles donneraient lieu les comptes du trésorier d'une fabrique. (Voy. l'art. 4 *in fine* du chapitre des *fabriques*).

591. — Lorsqu'il connaît de la demande en résiliation d'un marché de fournitures ou de la demande en réparation du préjudice survenu par suite de l'exécution d'un marché passé avec l'administration coloniale (voy. ord. 11 février 1842, Lagarrigue ; décr. 18 juin 1848, Pellen et Marbeau ; décr. 27 juill. 1850, Laurichesse), le conseil privé constitué au contentieux exerce une attribution qui appartient en France, suivant les cas, au préfet ou au ministre. (Voy. le chapitre des *fournitures*). Il fait office de conseil de préfecture, lorsqu'il statue sur les conséquences de l'inexécution d'un marché relatif à un service public communal. (Voy. décr. 22 mai 1862, commune de Saint-Benoît).

592. — « Lorsque le conseil privé se constitue en « conseil du contentieux administratif, il nomme et « s'adjoint deux membres de l'ordre judiciaire. — « Les fonctions du ministère public y sont exercées « par le contrôleur colonial. » (Ord. 21 août 1825, art. 163 ; ord. 9 février 1827, art. 179) : « Les deux « membres de l'ordre judiciaire que le conseil privé « doit s'adjoindre lorsqu'il se constitue en conseil du « contentieux administratif..... seront nommés au « commencement de chaque semestre, et appelés à

« ce service pendant sa durée. » (Ord. 31 août 1828, art. 207). Il est d'usage de publier l'arrêté de désignation au bulletin administratif de chaque colonie; dans les trois colonies régies par des sénatus-consultes, les magistrats adjoints sont empruntés à la cour impériale ; mais le choix du conseil privé pourrait se porter sur des membres du tribunal de première instance. A Pondichéry et au Sénégal, le lieutenant de juge est appelé à siéger au conseil privé.

593. — Les ordonnances organiques ont pourvu au remplacement des membres du conseil privé qui font partie de l'administration locale. (Voy. *sup.* n° 540 et suiv.) En cas d'empêchement des conseillers privés titulaires et suppléants ou des magistrats adjoints, il appartient au gouverneur d'appeler des membres *ad hoc* pour compléter le conseil, en vertu de son droit général de pourvoir, en cas d'urgence et provisoirement, aux emplois qui sont à la nomination de l'empereur ou du ministre. (Voy. ordon. 21 août 1825, art. 59 ; ord. 9 févr. 1827, art. 62, et décr. 6 août 1861, Etablissement de Beauvallon). L'art. 29 de l'ordonnance du 31 août 1828 exige, à titre de garantie, que les décisions du conseil contiennent les noms des membres qui y ont participé, celui du contrôleur colonial et la désignation du rapporteur ; et le conseil d'Etat sanctionne cette disposition par la peine de nullité. (Décr. 1er juin 1849, Crozant).

594. — L'introduction des instances, la forme des requêtes à présenter par les parties, le mode de dépôt sont réglés par la section Ire du chapitre Ier, titre Ier, de l'ordonnance du 31 août 1828. Lorsque l'administration est demanderesse, la requête introductive est

remplacée par un rapport du contrôleur colonial ; mais les particuliers doivent nécessairement recourir au ministère des avocats au conseil privé, sauf en ce qui concerne les demandes relatives aux concessions d'eaux (voy. *sup.*, n° 580) qu'il faut distinguer, d'ailleurs, des oppositions à ces mêmes demandes. (Voy. *ibid*). — Les avocats au conseil privé ont mission de présenter et d'instruire exclusivement toutes les affaires contentieuses devant le conseil privé ; les art. 195 à 199 de l'ordonnance du 31 août 1828 déterminent les devoirs et les attributions de ces officiers ministériels ; les art. 201 à 205 fixent les émoluments auxquels ils ont droit, ainsi que le mode à suivre pour la liquidation et la taxe.

595. — Lorque la demande portée au conseil a pour objet de faire annuler une décision rendue par une autorité qui y ressortit, l'art. 3 fixe le délai après lequel le recours n'est pas recevable. Ce délai, qui varie d'un mois à un an, suivant les distances, court du jour de la signification à personne ou domicile de la décision attaquée si le défendeur demeure dans la colonie ; et si le défendeur ne demeure pas dans la colonie, du jour de la notification au parquet du procureur général. Ce magistrat est chargé de transmettre la copie de l'exploit notifié à son parquet soit au ministère de la marine, soit au gouverneur, suivant la facilité des communications et la distance des lieux.

596. — L'ordonnance règle successivement la nomination du rapporteur, l'arrêté de soit communiqué, la constitution d'avocat, les défenses et communications de pièces, la forme des décisions et la faculté

d'opposition aux arrêtés par défaut. Elle traite ensuite des actes d'instruction, c'est-à-dire des mises en cause, des requêtes, des descentes sur les lieux, des rapports d'experts, de l'interrogatoire des faits et articles, de l'audition des parties et de la vérification des écritures ; elle passe ensuite aux incidents qui peuvent survenir dans l'instruction ; ce sont les demandes incidentes, les demandes en sursis, l'intervention, les reprises d'instance et constitutions de nouvel avocat, le désaveu, l'inscription de faux, les récusations, le désistement et la péremption. On voit assez par cette énumération que les dispositions du code de procédure ont été suivies d'assez près par le réglement organique de la procédure des conseils privés ; mais, d'une part, on a retranché toutes les nullités qui n'ont point paru substantielles ; de l'autre, on a investi le commissaire chargé de procéder aux actes d'instruction du droit de prononcer sur toutes les difficultés qui pourraient s'élever au cours de l'instance.

Notons ici, quant aux récusations, que les fonctionnaires membres de droit du conseil privé ne peuvent être récusés, en cette qualité, à raison de ce qu'ils auraient dans l'exercice de leurs fonctions, provoqué ou accompli les actes qui donnent lieu au recours (voy. décr. 28 août 1848, Julienne ; 4 septembre 1856, Crespin).

597. — Les voies de recours contre les décisions contradictoires sont la requête civile, la tierce-opposition et le recours au conseil d'Etat, lequel n'a d'effet suspensif que dans le cas de conflit (voy. ord. 21 août 1825, art. 161 ; ord. 9 février 1827, art. 177 ; ord.

31 août 1828, art. 138). Nous avons, dans le chapitre consacré au *conseil d'Etat*, reproduit les dispositions de l'ordonnance du 31 août 1838, modifiée en ce point par celle du 26 février 1838, sur les formes et les délais spéciaux que comportent les recours dirigés contre les décisions des conseils privés des colonies régies par les sénatus-consultes et de la Guyane française. Ajoutons seulement que, suivant la jurisprudence du conseil d'Etat, ces dispositions doivent être appliquées aux conseils d'administration qui, postérieurement à 1828, ont été établis dans diverses colonies, sans que les ordonnances ou décrets qui les ont institués aient rien statué, quant aux formes ou au délai du recours (voy. décr. 28 juillet 1859, Le Pommelec et fils).

TITRE DEUXIÈME.

DES MATIÈRES ADMINISTRATIVES.

—

CHAPITRE PREMIER.

DES ATELIERS INSALUBRES, DANGEREUX OU INCOMMODES.

—

Préliminaires.

598. — Principe de la législation qui régit les établissements industriels susceptibles de nuire.
599. — La surveillance de ces établissements a été de tout temps dans les attributions du pouvoir de police.
600. — L'Institut est consulté par le gouvernement une première fois, en l'an VII, et une seconde fois, en 1809.
601. — Le travail de l'Institut devient la base du décret de 1810.
602. — Exposé des motifs du décret de 1810.
603. — Texte de ce décret.
604. — Ordonnance du 14 janvier 1815.
605. — Décret sur la décentralisation.
606. — Dénomination légale des manufactures soumises au régime institué par le décret de 1810.
607. — Etat général des établissements classés.
608. — Division.

598. — En principe, l'homme est maître d'appliquer son intelligence à toute espèce de travail. Cependant, l'industrie ne saurait échapper à l'empire de la règle de raison qui suit et domine l'activité hu-

maine dans toutes ses manifestations et assigne le respect des droits de tous pour limite à la liberté de chacun.

Sous ce point de vue, l'ordre social, qui n'est, au fond, que la conciliation entre les droits opposés des membres de la société, a sa garantie dans des prescriptions du pouvoir régulateur, dont les unes ont pour objet d'assurer la réparation du mal causé à autrui, et dont les autres ont pour but de le prévenir.

A ce dernier ordre de prescriptions, se rattachent les dispositions qui régissent les établissements industriels susceptibles de nuire à la santé des hommes ou des animaux domestiques, de compromettre la sûreté des habitations ou de porter préjudice aux récoltes.

599. — Les précautions destinées à parer aux inconvénients et aux dangers inhérents à ces sortes d'établissements sont évidemment du ressort de l'autorité dont la mission est de protéger les citoyens au sein de la cité.

Les magistrats de police furent, de tout temps, investis du droit de surveillance sur les manufactures dont le voisinage pouvait être insalubre ou dangereux, et jusqu'en 1810, ce droit resta confondu aux mains des autorités locales, avec tous les droits qui procèdent du pouvoir de police.

Dans les monuments de l'ancienne législation, on ne découvre aucune disposition empreinte de quelque généralité qui ait trait à l'exercice de ce droit. Les rares décisions des intendants des provinces ou des parlements provoquées par les réclamations des habitants des villes ou des villages, qui avaient à

souffrir du voisinage de manufactures ou incommodes, ou insalubres, ne portent que sur des cas spéciaux et ne constituent que des mesures isolées.

C'est donc bien vainement qu'il fut décrété dans la loi du 13 novembre 1791, que les anciens réglements de police concernant l'établissement ou l'interdiction dans les villes des usines, ateliers ou fabriques qui peuvent nuire à la sûreté et à la salubrité, continueraient d'être provisoirement observés : il n'existait point d'anciens réglements.

Toute cete matière se trouva, dès-lors, abandonnée aux magistrats chargés de la police locale ; chaque département, chaque commune eut sa règle, et encore cette règle changeait-elle souvent avec le fonctionnaire qui l'avait établie. L'industrie et la propriété se plaignirent également d'une diversité et d'une mobilité de principes qui se manifestaient journellement avec tous les inconvénients du plus intolérable arbitraire.

600. — Le ministre de l'intérieur fut amené par la vivacité de ces plaintes à consulter l'Institut, et, le 26 frimaire an VII, la classe des sciences physiques et mathématiques lui répondit par un rapport dont l'objet est de rechercher et d'indiquer quelles sont les fabriques dont le voisinage peut être nuisible à la santé.

Les magistrats eurent dans ce travail un guide pour l'appréciation des demandes des manufacturiers et des réclamations des propriétaires voisins. Mais il ne consacrait ni principes, ni règles, et ne pouvait suffire aux exigences d'une police dont l'importance augmentait en raison du développement que prenait

journellement cette branche d'industrie qui a pour objet la fabrication des produits chimiques. En 1809, le ministre de l'intérieur prit le parti de recourir de nouveau aux lumières de l'Institut, et l'avis de corps savant fut consigné dans un rapport dressé par la section de chimie et approuvée par la classe entière des sciences physiques et mathématiques.

601. — Cette fois, l'Institut avait préparé une mesure réglementaire, et le gouvernement fit de son travail la base d'un décret daté du 15 octobre 1810, qui régit encore, comme loi fondamentale, les établissements dont le voisinage peut être nuisible.

602. — Le décret de 1810 est précédé d'un rapport dans lequel le ministre de l'intérieur en expose les motifs en ces termes :

« Il s'est élevé, à différentes époques, des plaintes très-vives contre les établissements dans lesquels on fond le suif, on tanne les cuirs et l'on fabrique la colle forte, le bleu de Prusse, le vitriol, le sel de Saturne, le sel ammoniac, l'amidon, la chaux, la soude, les acides minéraux, etc. On prétend que leur exploitation occasionne des exhalaisons nuisibles à la végétation des plantes et à la santé des hommes. Ces plaintes furent communiquées, en l'an XIII, à la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut, qui rédigea un travail que mes prédécesseurs ont constamment pris pour règle, toutes les fois qu'ils ont eu occasion de statuer sur des demandes en suppression de fabriques. Tout serait donc terminé, s'il n'était parvenu de nouvelles réclamations. Ce sont les manufactures de soude qui les font principalement naître. On m'assure que les vapeurs

causées par ces manufactures anéantissent les végétaux qui se trouvent dans le voisinage, et oxydent en très-peu de temps le fer sur lequel elles s'arrêtent. Un pareil état de choses ne saurait être vu avec indifférence. S'il est juste que chacun soit libre d'exploiter son industrie, le gouvernement ne peut, d'un autre côté, tolérer que, pour l'avantage d'un individu, tout un quartier respire un air infect, ou qu'un particulier éprouve des dommages dans sa propriété. J'admets que la plupart des établissements dont on se plaint n'occasionnent pas des exhalaisons contraires à la salubrité publique; mais, à coup sûr, on ne saurait nier que ces exhalaisons ne soient fort désagréables, et que, par cela même, elles ne préjudicient aux propriétaires des maisons voisines, en empêchant qu'ils ne louent ces maisons, ou en les forçant, s'ils les louent, à baisser le prix de leurs baux. La sollicitude du gouvernement embrassant toutes les classes de la société, il est de sa justice que les intérêts de ces propriétaires ne soient pas plus perdus de vue que ceux des manufacturiers. Un moyen qui me paraît propre à concilier ce qu'on doit aux uns et aux autres, serait d'arrêter en principe que les établissements qui répandent une odeur forte et gênant la respiration, ne seront dorénavant formés que dans les localités isolées. Une disposition semblable ne saurait nuire à ces établissements; le seul changement qu'il apporterait à l'état des choses, c'est qu'au lieu d'être dans les villes où ils font naître des plaintes continuelles, ils se trouveraient dans des emplacements où ils n'incommoderaient personne. Ces considérations m'ont fait penser qu'il serait sage de dres-

ser un tableau de ceux dont la formation ne sera plus permise dans les communes, et qu'il convient d'éloigner des habitations particulières. La classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut pouvant seule dresser ce tableau d'une manière satisfaisante pour le public et pour l'administration, je l'ai priée de vouloir bien s'en occuper. Le travail qu'elle m'a envoyé à cet égard ne laisse rien à désirer. Il consacre d'abord les principes posés par la lettre que je lui ai écrite pour le lui demander; il est terminé par la proposition de diviser en trois classes les manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode. Dans la première classe seraient compris les établissements qu'il convient d'éloigner des habitations particulières; dans la seconde, ceux dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages. La dernière classe renferme les établissements qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations.

« La division faite par la classe des sciences physiques et mathématiques paraîtra sans doute sage à Votre Majesté. Elle m'a donné lieu de rédiger un projet de décret impérial, dans lequel j'ai tâché de concilier tous les intérêts. D'après ce projet, le ministre de l'intérieur peut seul délivrer les permissions nécessaires pour la formation des établissements compris dans la première classe. Ces établissements étant

ceux dont l'activité occasionne le plus de réclamations, j'ai pensé que la création devait en être subordonnée à son approbation. Sa décision, qui ne sera prise qu'en connaissance de cause, sera un garant que, s'il accorde la permission, c'est qu'il a jugé qu'il ne pouvait en résulter aucun inconvénient, ni pour la salubrité publique, ni pour les propriétés du voisinage. Dans le cas où ces propriétés éprouveraient des dommages, un article du projet permet de demander des indemnités dont la quotité sera réglée par l'autorité judiciaire. Cette disposition n'a pas besoin d'être justifiée. Les tribunaux statuant sur tout ce qui intéresse la propriété, sa nature et son exercice, il est naturel de leur renvoyer la connaissance des plaintes qui peuvent être adressées.

« Il aurait été à désirer qu'il eût été possible de déterminer la distance où les établissements compris dans la première classe doivent être des habitations particulières. Ce point a beaucoup occupé la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut, et le résultat de ses méditations a été qu'on ne saurait le décider d'une manière positive. Une manufacture peut, en effet, quoique très-rapprochée des maisons, être placée de manière à n'incommoder personne, tandis qu'une autre, qui en est à une distance considérable, va, par sa situation sur une hauteur, les couvrir de vapeurs infectes qui en rendront le séjour insupportable. Il n'a donc pas été possible d'établir la distance dans le projet de décret, et quelque désir que j'eusse d'empêcher qu'on n'agît arbitrairement, il a fallu abandonner ce soin à la sagesse de l'autorité locale.

« Ce sont les préfets et sous-préfets qui accordent les permissions qu'exige la mise en activité des établissements placés dans la seconde et la dernière classe, après avoir fait procéder à des informations de *commodo* et *incommodo*. La formation de ces établissements cause moins de réclamations que l'exploitation de ceux compris dans la première classe ; et il est convenable de leur donner cette attribution afin d'abréger les délais qui auraient lieu si l'on était forcé de s'adresser au ministre de l'intérieur. Le projet fait une exception à cette règle pour Paris et les villes où il y a des commissaires généraux de police. Le préfet de police de la première de ces villes, et les commissaires généraux ayant eu, jusqu'à présent, la surveillance des établissements qui répandent une odeur insalubre ou incommode, il m'a paru qu'il ne fallait apporter aucun changement à ce qui existe. La loi du 22 germinal de l'an XI, tit. V, les charge d'ailleurs de régler les affaires de police entre les ouvriers et ceux qui les emploient, et de cette attribution découle, à certains égards, celle que je propose ici de leur conserver.

« Les derniers articles du projet parlent des établissements déjà en activité ; d'après ces articles, ils sont conservés dans l'emplacement qu'ils occupent. Votre Majesté approuvera sans doute cette disposition. Ils ont été créés dans la persuasion qu'on ne les troublerait point dans leurs travaux, et il serait contraire aux principes de l'administration de revenir sur ce qui a été fait. Seulement les entrepreneurs de fabrique de soude qui n'opèrent point à vases clos, sont tenus de se pourvoir d'une permission, ou s'ils

en ont une, de la faire confirmer. Partout où il a été établi de ces fabriques, on les a dénoncées comme anéantissant la végétation et oxydant très-promptement le fer, et il importe d'en subordonner l'exploitation à l'accomplissement des formalités prescrites par le projet, afin de prouver aux propriétaires du voisinage que leurs intérêts ne sont pas plus perdus de vue que ceux des manufacturiers.

« J'ajoute que les plaintes dont elles ont été l'objet ont déterminé quelques préfets, notamment celui de la Seine-Inférieure, à ordonner des mesures particulières dont ils sollicitent l'approbation, et que j'ai ajourné ma décision jusqu'à ce que Votre Majesté ait pris un parti sur le travail que j'ai l'honneur de lui soumettre. Le projet ne fait subir la loi commune aux établissements en activité qu'autant qu'ils seront transférés d'un emplacement dans un autre, ou qu'il y aura dans leur exploitation une interruption de six mois; alors il les assimile aux établissements à former, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être remis en activité qu'après avoir obtenu, s'il y a lieu, une nouvelle permission.

« Tels sont, Sire, les motifs qui m'ont dirigé dans la confection du travail que j'ai l'honneur de présenter à Votre Majesté. J'avais d'abord pensé qu'il convenait d'ordonner l'apposition d'affiches, toutes les fois qu'il serait adressé une demande en établissement d'une manufacture répandant une odeur insalubre ou incommode; mais des réflexions ultérieures m'ont fait changer d'avis. Une disposition semblable aurait donné naissance à des oppositions nombreuses et souvent peu fondées, et empêché par suite la forma-

tion des fabriques de produits chimiques, fabriques qui méritent toute la protection et la bienveillance de Votre Majesté, puisqu'elles nous fournissent des produits pour lesquels nous étions auparavant tributaires de l'étranger. Il m'a paru préférable de faire procéder à des informations de *commodo* et *incommodo*, qui présentent toutes les garanties qu'on peut désirer. J'ai l'honneur de proposer à Votre Majesté de revêtir de son approbation le décret ci-joint. »

603. — Les dispositions du décret sont les suivantes :

« Art. 1er. A compter de la publication du présent décret, les manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode ne pourront être formés sans une permission de l'autorité administrative. Ces établissements seront divisés en trois classes.

« La première classe comprendra ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières.

« La seconde, les manufactures et ateliers dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutoires de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages.

« Dans la troisième classe seront placés les établissements qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais doivent rester soumis à la surveillance de la police.

« Art. 2. La permission nécessaire pour la forma-

tion des manufactures et ateliers compris dans la première classe, sera accordée, avec les formalités ci-après, par un décret rendu en notre conseil d'Etat. — Celle qu'exigera la mise en activité des établissements compris dans la seconde classe, le sera par les préfets, sur l'avis des sous-préfets. Les permissions pour l'exploitation des établissements placés dans la dernière classe seront délivrées par les sous-préfets, qui prendront préalablement l'avis des maires.

« Art. 3. La permission pour les manufactures et fabriques de première classe ne sera accordée qu'avec les formalités suivantes : la demande en autorisation sera présentée au préfet et affichée, par son ordre, dans toutes les communes, à cinq kilomètres de rayon. Dans ce délai, tout particulier sera admis à présenter ses moyens d'opposition. Les maires des communes auront la même faculté.

« Art. 4. S'il y a des oppositions, le conseil de préfecture donnera son avis, sauf la décision du conseil d'Etat.

« Art. 5. S'il n'y a pas d'opposition, la permission sera accordée, s'il y a lieu, sur l'avis du préfet et de notre ministre de l'intérieur.

« Art. 6. S'il s'agit de fabriques de soude, ou si la fabrique doit être établie dans la ligne des douanes, notre directeur général des douanes sera consulté.

« Art. 7. L'autorisation de former des manufactures et ateliers compris dans la seconde classe, ne sera accordée qu'après que les formalités suivantes auront été remplies :

« L'entrepreneur adressera d'abord sa demande au

sous préfet de son arrondissement, qui la transmettra au maire de la commune dans laquelle on projette de former l'établissement, en le chargeant de procéder à des informations de *commodo* et *incommodo*. Ces informations terminées, le sous-préfet prendra, sur le tout, un arrêté qu'il transmettra au préfet. Celui-ci statuera, sauf le recours à notre conseil d'Etat par toutes parties intéressées.

« S'il y a opposition, il y sera statué par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'Etat.

« Art. 8. Les manufactures et ateliers ou établissements portés dans la troisième classe, ne pourront se former que sur la permission du préfet de police, à Paris, et sur celle du maire, dans les autres villes.

« S'il s'élève des réclamations contre la décision prise par le préfet de police ou les maires, sur une demande en formation de manufacture ou d'atelier compris dans la troisième classe, elles seront jugées au conseil de préfecture.

« Art. 9. L'autorité locale indiquera le lieu où les manufactures et ateliers compris dans la première classe pourront s'établir, et exprimera sa distance des habitations particulières. Tout individu qui ferait des constructions dans le voisinage de ces manufactures et ateliers après que la formation en aura été permise, ne sera plus admis à en solliciter l'éloignement.

« Art. 10. La division en trois classes des établissements qui répandent une odeur insalubre ou incommode, aura lieu conformément au tableau annexé au

présent décret. Elle servira de règle toutes les fois qu'il sera question de prononcer sur des demandes en formation de ces établissements.

« Art. 11. Les dispositions du présent décret n'auront point d'effet rétroactif. En conséquence, tous les établissements qui sont aujourd'hui en activité continueront à être exploités librement, sauf les dommages dont pourront être passibles les entrepreneurs de ceux qui préjudicient aux propriétés de leurs voisins : les dommages seront arbitrés par les tribunaux.

« Art. 12. Toutefois, en cas de grave inconvénient pour la salubrité publique, la culture ou l'intérêt général, les fabriques ou ateliers de première classe qui les causent, pourront être supprimés en vertu d'un décret rendu en notre conseil d'Etat, après avoir entendu la police locale, pris l'avis des préfets, reçu la défense des manufacturiers ou fabricants.

« Art. 13. Les établissements maintenus par l'article 11 cesseront de jouir de cet avantage dès qu'ils seront transférés dans un autre emplacement, ou qu'il y aura une interruption de six mois dans leurs travaux. Dans l'un et l'autre cas, ils rentreront dans la catégorie des établissements à former, et ils ne pourront être remis en activité qu'après avoir obtenu, s'il y a lieu, une nouvelle permission (1). »

604. — Nous aurons à appeler l'attention sur le décret de 1810 et à l'étudier dans son ensemble et

(1) Le tableau de classification annexé à ce décret, vient d'être remplacé par un tableau nouvellement dressé que nous reproduisons plus loin.

dans chacune des dispositions qu'il renferme, pour en préciser le sens et la portée. Mais il faut d'abord rechercher et faire connaître les actes réglementaires qui l'ont complété.

Dans l'année même qui suivit, le ministre de l'intérieur sentit la nécessité de joindre un état supplémentaire au tableau des établissements insalubres ou incommodes annexé au décret de 1810; et, en 1815, on dut refondre toute la nomenclature et pourvoir aux difficultés que l'application du décret avait rencontrées. Ce fut l'objet d'une ordonnance royale du 14 janvier, ainsi conçue :

« Art. 1er. A compter de ce jour, la nomenclature jointe à la présente ordonnance servira seule de règle pour la formation des établissements répandant une odeur insalubre ou incommode.

« Art. 2. Le procès-verbal d'information de *commodo* et *incommodo*, exigé par l'art. 7 du décret du 15 octobre 1810, pour la formation des établissements compris dans la seconde classe de la nomenclature, sera pareillement exigible, en outre de l'affiche de demande, pour la formation de ceux compris dans la première classe. Il n'est rien innové aux autres dispositions de ce décret.

« Art. 3. Les permissions nécessaires pour la formation des établissements compris dans la troisième classe seront délivrées, dans les départements, conformément aux art. 2 et 8 du décret du 15 octobre 1810, par les sous-préfets, après avoir pris préalablement l'avis des maires et de la police locale.

« Art. 4. Les attributions données au préfet et aux sous-préfets par le décret du 15 octobre 1810, relati-

vement à la formation des établissements répandant une odeur insalubre ou incommode, seront exercées par notre directeur général de la police dans toute l'étendue du département de la Seine, et dans les communes de Saint-Cloud, de Meudon et de Sèvres, du département de Seine-et-Oise.

« Art. 5. Les préfets sont autorisés à faire suspendre la formation ou l'exercice des établissements nouveaux qui, n'ayant pu être compris dans la nomenclature précitée, seraient cependant de nature à y être placés : ils pourront accorder l'autorisation d'établissement pour tous ceux qu'ils jugeront devoir appartenir aux deux dernières classes de la nomenclature, en remplissant les formalités prescrites par le décret du 15 octobre 1810, sauf, dans les deux cas, à en rendre compte à notre directeur général des manufactures et du commerce. »

605. — Enfin, pour n'omettre aucune des dispositions législatives ou réglementaires qui dominent la matière dont nous avons à nous occuper, nous devons rappeler que le décret du 25 mars 1852 *sur la décentralisation administrative,* maintenu en ce point, par le décret du 6 avril 1861, a, par dérogation au décret de 1810, appelé les préfets *à statuer sur l'autorisation des établissements insalubres de première classe, dans les formes déterminées pour cette nature d'établissements, et avec les recours existant pour les établissements de deuxième classe* (1).

(1) C'est la disposition de l'art. 2 combiné avec le paragraphe 8 du tableau B, annexé au décret. L'art. 7, tel qu'il a été publié d'a-

606. — Le décret de 1810 considéré dans son intitulé et dans ses prescriptions, ne semble concerner que les ateliers répandant de l'odeur ; cependant le tableau qui s'y trouve annexé comprend des établissements qui n'ont pu attirer l'attention de l'autorité que comme offrant des dangers d'explosion ou d'incendie, par exemple les ateliers des *artificiers*. D'un autre côté, la nomenclature, dans le système institué par le décret de 1810 et l'ordonnance de 1815, ne pouvait avoir rien de définitif. Or, parmi les ordonnances en grand nombre qui ont eu successivement pour objet de donner place à un établissement nouveau dans le tableau ou d'en faire passer un déjà mentionné d'une classe à une autre, et de tenir ainsi ce tableau constamment au courant des progrès de l'industrie, il en est plusieurs qui n'ont point hésité à prendre les motifs du classement, non pas dans les inconvénients d'odeur, mais dans les dangers d'explosion ou d'incendie inhérents à la fabrication. C'est ainsi, notamment, qu'une ordonnance du 25 juin

bord, déclarait le décret inapplicable au département de la Seine. Mais il résulte d'une rectification insérée sous forme d'*erratum*, au *Bulletin des lois*, à la suite du bulletin 524, n° 4,017, et p. 1180, que la rédaction définitive de l'art. 7 est celle-ci : « Les dispositions des art. 1, 2, 3, 4 et 5 ne sont pas applicables *au département de la Seine, en ce qui concerne l'administration départementale proprement dite et celle de la ville et des établissements de bienfaisance de Paris.* » L'exception, par conséquent, ne s'étend pas aux objets qui tombent dans les attributions spéciales du préfet de police, et de ce nombre sont les établissements insalubres, dangereux ou incommodes.

1823, dont *l'objet est de prévenir les dangers qui peuvent résulter de la fabrication et du débit des différentes sortes de poudres et matières détonnantes et fulminantes*, dispose, indépendamment de prescriptions toutes particulières, que « les fabriques de poudres ou « matières détonnantes et fulminantes, de quelque « nature qu'elles soient, et les fabriques d'allumet- « tes, d'étoupilles ou autres objets du même genre, « préparés avec ces sortes de poudres ou matières, « feront partie de la première classe des *établissements* « *insalubres ou incommodes* dont la nomenclature est « annexée à l'ordonnance du 14 janvier 1815. »

Il en résulte que la dénomination des manufactures soumises aux règles tracées par le décret de 1810 et l'ordonnance de 1815 doit être celle d'*ateliers et établissements dangereux, insalubres ou incommodes.*

Cette dénomination est aussi celle qui se rencontre dans l'énoncé d'ordonnances rendues en 1825, 1826, 1828 et 1833, mais elle a été modifiée par une interversion dans le décret du 31 décembre 1866 qui a arrêté, en dernier lieu, le classement des ateliers soumis à l'autorisation et qui les qualifie d'*ateliers insalubres, dangereux ou incommodes.*

607. — Le classement est établi en un tableau qu'on nous saura gré de reproduire.

Nomenclature des établissements insalubres, dangereux ou incommodes.

TABLEAU DE CLASSEMENT PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
Abattoirs publics	Odeur et altération des eaux.	1re.
Absinthe. (Voir *Distillerie*).		
Acide arsénique (Fabrication de l') au moyen de l'acide arsénieux et de l'acide azotique :		
1° Quand les produits nitreux ne sont pas absorbés	Vapeurs nuisibles	1re.
2° Quand ils sont absorbés	Idem	2e.
Acide chlorhydrique (Production de l') par décomposition des chlorures de magnésium, d'aluminium et autres :		
1° Quand l'acide n'est pas condensé	Emanations nuisibles	1re.
2° Quand l'acide est condensé	Emanations accidentelles	2e.
Acide muriatique. (Voir *Acide chlorhydrique*).		
Acide nitrique	Emanations nuisibles	3e.
Acide oxalique (Fabrication de l') :		
1° Par l'acide nitrique :		
a. Sans destruction des gaz nuisibles	Fumée	1re.
b. Avec destruction des gaz nuisibles	Fumée accidentelle	3e.
2° Par la sciure de bois et la potasse	Fumée	2e.
Acide picrique :		
1° Quand les gaz nuisibles ne sont pas brûlés	Vapeurs nuisibles	1re.
2° Avec destruction des gaz nuisibles	Idem	3e.
Acide pyroligneux (Fabrication de l') :		
1° Quand les produits gazeux ne sont pas brûlés	Fumée et odeur	2e.
2° Quand les produits gazeux sont brûlés	Idem	3e.
Acide pyroligneux (Purification de l')	Odeur	2e.
Acide stéarique (Fabrication de l') :		
1° Par distillation	Odeur et danger d'incendie.	1re.
2° Par saponification	Idem	2e.
Acide sulfurique (Fabrication de l') :		
1° Par combustion du soufre et des pyrites.	Emanations nuisibles	1re.
2° De Nordhausen par la décomposition du sulfate de fer	Idem	3e.
Acide urique. (Voir *Murexide*).		
Acier (Fabrication de l')	Fumée	3e.
Affinage de l'or et de l'argent par les acides	Emanations nuisibles	1re.
Affinage des métaux au fourneau. (Voir *Grillage des minerais*).		
Albumine (Fabrication de l') au moyen du sérum frais du sang	Odeur	3e.
Alcali volatil. (Voir *Ammoniaque*).		
Alcools autres que le vin, sans travail de rectification	Altération des eaux	3e.
Idem. (Distillerie agricole)	Idem	3e.
Alcool (Rectification de l')	Danger d'incendie	2e.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
Agglomérés ou briquettes de houille (Fabrication des) :		
1° Au brai gras.	Odeur, danger d'incendie. .	2e.
2° Au brai sec	Odeur	3e.
Aldehyde (Fabrication de l')	Danger d'incendie.	1re.
Allumettes (Fabrication des) avec matières détonantes et fulminantes.	Danger d'explosion et d'incendie.	1re.
Alun. (Voir *Sulfate d'alumine*).		
Amidonneries :		
1° Par fermentation	Odeur, émanations nuisibles et altération des eaux. . .	1re.
2° Par séparation du gluten et sans fermentation.	Altération des eaux	2e.
Ammoniaque (Fabrication en grand de l') par la décomposition des sels ammoniacaux.	Odeur	3e.
Amorces fulminantes (Fabrication des)	Danger d'explosion	1re.
Appareils de réfrigération :		
1° A ammoniaque.	Odeur.	3e.
2° A éther ou autres liquides volatils et combustibles.	Danger d'explosion et d'incendie.	3e.
Arcansons ou résines de pin. (Voir *Résines*, etc).		
Argenture sur métaux. (Voir *Dorure et argenture*).		
Arséniate de potasse (Fabrication de l') au moyen du salpêtre :		
1° Quand les vapeurs ne sont pas absorbées.	Emanations nuisibles	1re.
2° Quand les vapeurs sont absorbées	Emanations accidentelles . .	2e.
Artifices (Fabrication des pièces d').	Danger d'incendie et d'explosion	1re.
Asphaltes, bitumes, brais et matières bitumineuses solides (Dépôts d')	Odeur, danger d'incendie. .	3e.
Asphaltes et bitumes (Travail des) à feu nu. . . .	Idem.	2e.
Ateliers de construction de machines et wagons. (Voir *Machines et wagons*).		
Bâches imperméables (Fabrication des) :		
1° Avec cuisson des huiles	Danger d'incendie.	1re.
2° Sans cuisson des huiles	Idem.	2e.
Baleine (Travail des fanons de). (V. *Fanons de baleine*)		
Baryte (Sulfate de) (Décoloration du) au moyen de l'acide chlorhydrique à vases ouverts.	Emanations nuisibles	2e.
Battage, cardage et épuration des laines, crins et plumes de literie	Odeur et poussière	3e.
Battage des cuirs (Marteaux pour le)	Bruit et ébranlement	3e.
Battage et lavage (Ateliers spéciaux pour les) des fils de laine, bourres et déchets de filature de laine et de soie dans les villes	Bruit et poussière.	3e.
Battage des tapis en grand	Idem.	2e.
Batteurs d'or et d'argent.	Bruit.	3e.
Battoir à écorces dans les villes.	Bruit et poussière.	3e.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
Benzine (Fabrication et dépôts de). (Voir *Huiles de pétrole, de schiste*, etc).		
Bitumes et asphaltes (Fabrication et dépôts. (Voir *Asphaltes, bitumes*, etc).		
Blanc de plomb. (Voir *Céruse*).		
Blanc de zinc (Fabrication de) par la combustion du métal	Fumées métalliques	3e.
Blanchiment :		
1° Des fils, des toiles et de la pâte à papier par le chlore	Odeur, émanations nuisibles.	2e.
2° Des fils et tissus de lin, de chanvre et de coton par les chlorures (hypochlorites) alcalins	Odeur, altération des eaux.	3e.
3° Des fils et tissus de laine et de soie par l'acide sulfureux	Emanations nuisibles	2e.
Bleu de Prusse (Fabrication de). (Voir *Cyanure de potassium*).		
Boues et immondices (Dépôts de) et voiries	Odeur	1re.
Bougies de paraffine et autres d'origine minérale (Moulage des)	Odeur, danger d'incendie.	3e.
Bougies et autres objets en cire et en acide stéarique	Danger d'incendie	3e.
Bouillon de bière (Distillation de). (V. *Distilleries*).		
Bourre. (Voir *Battage*).		
Boutonniers et autres emboutisseurs de métaux par moyens mécaniques	Bruit	3e.
Boyauderies. (Travail des boyaux frais pour tous usages)	Odeur, émanations nuisibles.	1re.
Boyaux et pieds d'animaux abattus (Dépôts de). (Voir *Chairs et débris*).		
Brasseries	Odeur	3e.
Briqueteries avec fours non fumivores	Fumée	3e.
Briquettes ou agglomérés de houille. (V. *Agglomérés*)		
Brûleries des galons et tissus d'or ou d'argent. (Voir *Galons*).		
Buanderies	Altération des eaux	3e.
Café (Torréfaction en grand du)	Odeur et fumée	3e.
Caillettes et caillons pour la confection des fromages. (Voir *Chairs et débris*, etc).		
Cailloux (Fours pour la calcination des)	Fumée	3e.
Calcination des cailloux. (Voir *Cailloux*).		
Carbonisation du bois :		
1° A l'air libre dans des établissements permanents et autre part qu'en forêts	Odeur et fumée	2e.
2° En vases clos. { Avec dégagement dans l'air des produits gazeux de la distillation	Idem	2e.
2° En vases clos. { Avec combustion des produits gazeux de la distillat.	Idem	3e.
Carbonisation des matières animales en général.	Odeur	1re.
Caoutchouc (Travail du) avec emploi d'huiles essentielles ou de sulfure de carbone	Odeur, danger d'incendie.	2e.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
Caoutchouc (Application des enduits du)	Danger d incendie.	2e.
Cartonniers	Odeur	3e.
Cendres d'orfèvre (Traitement des) par le plomb.	Fumées métalliques	3e.
Cendres gravelées :		
1° Avec dégagement de la fumée au dehors.	Fumée et odeur	1re.
2° Avec combustion ou condensation des fumées.	Idem.	2e.
Céruse ou blanc de plomb (Fabrication de la) . .	Emanations nuisibles	3e.
Chairs, débris et issues (Dépôts de) provenant de l'abattage des animaux	Odeur	1re.
Chamoiseries	Idem.	2e.
Chandelles (Fabrication des)	Odeur, danger d'incendie. .	3e.
Chantiers de bois à brûler dans les villes.	Emanations nuisibles, danger d'incendie	3e.
Chanvre (Teillage et rouissage du) en grand. (Voir aux mots *Teillage* ou *Rouissage*).		
Chanvre imperméable. (Voir *Feutre goudronné*).		
Chapeaux de feutre (Fabrication de)	Odeur et poussière	3e.
Chapeaux de soie ou autres préparés au moyen d'un vernis (Fabrication de)	Danger d'incendie.	2e.
Charbons agglomérés. (Voir *Agglomérés*).		
Charbon animal (Fabrication ou révivification du). (Voir *Carbonisation des matières animales*).		
Charbon de bois dans les villes (Dépôts ou magasins de)	Idem.	3e.
Charbon de terre. (Voir *Houille* et *Coke*).		
Chaudronnerie. (Voir *Forges de grosses œuvres*).		
Chaux (Fours à) :		
1° Permanents	Fumée, poussière	2e.
2° Ne travaillant pas plus d'un mois par an.	Idem	3e.
Chiens (Infirmeries de)	Odeur et bruit.	1re.
Chiffons (Dépôts de).	Odeur	3e.
Chlore (Fabrication du).	Idem.	2e.
Chlorure de chaux (Fabrication du) :		
1° En grand	Idem.	2e.
2° Dans les ateliers fabricant au plus 300 kilogrammes par jour	Idem.	3e.
Chlorures alcalins, eau de Javelle (Fabrication des).	Idem.	2e.
Chromate de potasse (Fabrication du)	Idem.	3e.
Chrysalides (Ateliers pour l'extractiou des parties soyeuses des)	Idem.	1re.
Cire à cacheter (Fabrication de la)	Danger d'incendie.	3e.
Cochenille ammoniacale (Fabrication de la) . . .	Odeur	3e.
Cocons :		
1° Traitement des frisons de cocons	Altération des eaux	2e.
2° Filature de cocons. (Voir *Filature*).		
Coke (Fabrication du) :		
1° En plein air ou en fours non fumivores. .	Fumée et poussière	1re.
2° En fours fumivores	Poussière	2e.
Colle forte (Fabrication de la).	Odeur, altération des eaux.	1re.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
Combustion des plantes marines dans les établissements permanents	Odeur et fumée	1re.
Construction (Ateliers de). (V. *Machines et wagons*).		
Cordes à instruments en boyaux (Fabrication de). (Voir *Boyauderies*).		
Corroieries	Odeur	2e.
Coton et coton gras (Blanchisserie des déchets de).	Altération des eaux	3e.
Cretons (Fabrication de)	Odeur, danger d'incendie. .	1re.
Crins (Teinture des). (Voir *Teintureries*).		
Crins et soies de porc (Préparation des) sans fermentation. . . . . (Voir aussi *Soies de porc par fermentation*).	Odeur et poussière.	2e.
Cristaux (Fabrication de). (Voir *Verreries*, etc).		
Cuirs vernis (Fabrication de).	Odeur et danger d'incendie.	1re.
Cuirs verts et peaux fraîches (Dépôts de). . . .	Odeur	2e.
Cuivre (Dérochage du) par les acides.	Odeur, émanations nuisibles.	3e.
Cuivre (Fonte du) (Voir *Fonderies*, etc).		
Cyanure de potassium et bleu de Prusse (Fabrication de):		
1° Par la calcination directe des matières animales avec la potasse	Odeur	1re.
2° Par l'emploi de matières préalablement carbonisées en vases clos	Idem.	2e.
Cyanure rouge de potassium ou prussiate rouge de potasse.	Emanations nuisibles	3e.
Débris d'animaux (Dépôts de). (Voir *Chairs*, etc)		
Déchets de matières filamenteuses (Dépôts de) en grand dans les villes	Danger d'incendie.	3e.
Dégras ou huile épaisse à l'usage des chamoiseurs et corroyeurs (Fabrication de)	Odeur, danger d'incendie . .	1re.
Dégraissage des tissus et déchets de laine par les huiles de pétrole et autres hydrocarbures . . .	Danger d'incendie.	1re.
Dérochage du cuivre. (Voir *Cuivre*).		
Distilleries en général, eau-de-vie, genièvre, kirsch, absinthe et autres liqueurs alcooliques. . . .	Idem.	3e.
Dorure et argenture sur métaux	Emanations nuisibles	3e.
Eau de Javelle (Fabrication d'). (Voir *Chlorures alcalins*).		
Eau-de-vie. (Voir *Distilleries*).		
Eau forte. (Voir *Acide nitrique*).		
Eaux grasses (Extraction, pour la fabrication du savon et autres usages, des huiles contenues dans les):		
1° En vases ouverts.	Odeur, danger d'incendie. .	1re.
2° En vases clos	Idem.	2e.
Eaux savonneuses des fabriques. (Voir *Huiles extraites des débris d'animaux*).		
Échaudoirs :		
1° Pour la préparation industrielle des débris d'animaux	Odeur	1re.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
2° Pour la préparation des parties d'animaux propres à l'alimentation	Idem	3e.
Émail (Application de l') sur les métaux	Fumée	3e.
Émaux (Fabrication d') avec fours non fumivores	Idem	3e.
Encre d'imprimerie (Fabrique d')	Odeur, danger d'incendie	1re.
Engrais (Fabrication des) au moyen des matières animales	Odeur	1re.
Engrais (Dépôts d') au moyen des matières provenant de vidanges ou de débris d'animaux :		
1° Non préparés ou en magasin non couvert.	Idem	1re.
2° Desséchés ou désinfectés et en magasin couvert, quand la quantité excède 25,000 kil.	Idem	2e.
3° Les mêmes, quand la quantité est inférieure à 25,000 kil.	Idem	3e.
Engraissement des volailles dans les villes (Établissement pour l')	Idem	3e.
Éponges (Lavage et séchage des)	Odeur, altération des eaux	3e.
Équarrissage des animaux	Odeur, émanations nuisibles.	1re.
Étamage des glaces	Émanations nuisibles	3e.
Éther (Fabrication et dépôts d')	Danger d'incendie et d'explosion	1re.
Étoupilles (Fabrication d') avec matières explosives	Danger d'explosion et d'incendie	1re.
Faïence (Fabrique de) :		
1° Avec fours non fumivores	Fumée	2e.
2° Avec fours fumivores	Fumée accidentelle	3e.
Fanons de baleine (Travail des)	Émanations incommodes	3e.
Farines (Moulins à). (Voir *Moulins*).		
Féculeries	Odeur, altération des eaux	3e.
Fer-blanc (Fabrication du)	Fumée	3e.
Feutres et visières vernis (Fabrication de)	Odeur, danger d'incendie	1re.
Feutre goudronné (Fabrication du)	Idem	2e.
Filature des cocons (Ateliers dans lesquels la) s'opère en grand, c'est-à-dire employant au moins six tours	Odeur, altération des eaux	3e.
Fonderie de cuivre, laiton et bronze	Fumées métalliques	3e.
Fonderies en deuxième fusion	Fumée	3e.
Fonte et laminage du plomb, du zinc et du cuivre.	Bruit, fumée	3e.
Forges et chaudronneries de grosses œuvres employant des marteaux mécaniques	Fumée, bruit	2e.
Formes en tôle pour raffinerie. (V. *Tôles vernies*).		
Fourneaux à charbon de bois. (Voir *Carbonisation du bois*).		
Fourneaux (Hauts)	Fumée et poussière	2e.
Fours pour la calcination des cailloux. (V. *Cailloux*)		
Fours à plâtre et fours à chaux. (V. *Plâtre, Chaux*).		
Fromages (Dépôts de) dans les villes	Odeur	3e.
Fulminate de mercure (Fabrication du)	Danger d'explosion et d'incendie	1re.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
Galipots ou résines de pin. (Voir *Résines*).		
Galons et tissus d'or et d'argent (Brûleries en grand des) dans les villes	Odeur	2e.
Gaz, goudrons des usines. (Voir *Goudrons*).		
Gaz d'éclairage et de chauffage (Fabrication du) :		
1° Pour l'usage public	Odeur, danger d'incendie	2e.
2° Pour l'usage particulier	Idem	3e.
Gazomètres pour l'usage particulier, non attenants aux usines de fabrication	Idem	3e.
Gélatine alimentaire et gélatine provenant de peaux blanches et de peaux fraîches non tannées (Fabrication de la)	Odeur	3e.
Générateurs à vapeur. (Régime spécial).		
Genièvre. (Voir *Distilleries*).		
Glaces (Étamage des). (Voir *Étamage*).		
Glace. (Voir *Appareils de réfrigération*).		
Goudrons (Usines spéciales pour l'élaboration des) d'origines diverses	Odeur danger d'incendie	1re.
Goudrons (Traitement des) dans les usines à gaz où ils se produisent	Idem	2e.
Goudrons et matières bitumineuses fluides (Dépôts de)	Idem	2e.
Goudrons et brais végétaux d'origines diverses (Élaboration des)	Idem	1re.
Graisses à feu nu (Fonte des)	Idem	1re.
Graisses pour voitures (Fabrication des)	Idem	1re.
Grillage des minerais sulfureux	Fumée, émanations nuisibles	1re.
Guano (Dépôts de) :		
1° Quand l'approvisionnement excède 25,000 k.	Odeur	1re.
2° Pour la vente au détail	Idem	3e.
Harengs (Saurage des)	Idem	3e.
Hongroieries	Idem	3e.
Houille (Agglomérés de). (Voir *Agglomérés*).		
Huile de Bergues (Fabrique d'). (Voir *Dégras*).		
Huiles de pétrole, de schiste et de goudron, essences et autres hydrocarbures employés pour l'éclairage, le chauffage, la fabrication des couleurs et vernis, le dégraissage des étoffes et autres usages :		
1° Fabrication, distillation et travail en grand.	Odeur et danger d'incendie.	1re.
2° Dépôts :		
a. Substances très-inflammables, c'est-à-dire émettant des vapeurs susceptibles de prendre feu (1) à une température de moins de 35 degrés :		
1° Si la quantité emmagasinée est, même temporairement, de 1,050 litres (2) ou plus.	Idem	1re.

(1) Au contact d'une allumette enflammée.
(2) Le fût généralement adopté par le commerce pour les pétroles est de 150 litres ; 1,050 litres représentent donc sept desdits fûts.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
2° Si la quantité, supérieure à 150 litres, n'atteint pas 1,050 litres	Idem.	2e.
b. Substances moins inflammables, c'est-à-dire n'émettant de vapeurs susceptibles de prendre feu (1) qu'à une température de 35 degrés et au-dessus :		
1° Si la quantité emmagasinée est, même temporairement, de 10,500 litres ou plus	Odeur et danger d'incendie.	1re.
2° Si la quantité emmagasinée, supérieure à 1,050 litres, n'atteint pas 10,500 litres	Idem.	2e.
Huile de pieds de bœuf (Fabrication d') :		
1° Avec emploi de matières en putréfaction.	Odeur	1re.
2° Quand les matières employées ne sont pas putréfiées	Idem.	2e.
Huiles de poisson (Fabrique d').	Odeur, danger d'incendie.	1re.
Huile épaisse ou dégras. (Voir *Dégras*).		
Huiles de résine (Fabrication des)	Idem.	1re.
Huileries ou moulins à huile	Idem.	3e.
Huiles (Épuration des)	Idem.	3e.
Huiles essentielles ou essences de térébenthine, d'aspic et autres. (Voir *Huiles de pétrole, de schiste*, etc).		
Huiles et autres corps gras extraits des débris des matières animales (Extraction des).	Idem.	1re.
Huiles extraites des schistes bitumineux. (Voir *Huiles de pétrole, de schiste*, etc).		
Huiles (Mélange à chaud ou cuisson des) :		
1° En vases ouverts	Idem.	1re.
2° En vases clos	Idem.	2e.
Huiles rousses (Fabrication des) par extraction des cretons et débris de graisse à haute température.	Idem.	1re.
Impressions sur étoffes. (Voir *Toiles peintes*).		
Jute (Teillage du). (Voir *Teillage*).		
Kirsch. (Voir *Distilleries*).		
Laine. (Voir *Battage*).		
Laiteries en grand dans les villes.	Odeur	2e.
Lard (Ateliers à enfumer le).	Odeur et fumée	3e.
Lavage des cocons. (Voir *Cocons*).		
Lavage et séchage des éponges. (Voir *Éponges*).		
Lavoirs à houille	Altération des eaux	3e.
Lavoirs à laine	Idem.	3e.
Lignites (Incinération des)	Fumée, émanations nuisibles	1re.
Lin (Teillage en grand du). (Voir *Teillage*).		
Lin (Rouissage du). (Voir *Rouissage*).		
Liquides pour l'éclairage (Dépôts de) au moyen de l'alcool et des huiles essentielles	Danger d'incendie et d'explosion	2e.
Liqueurs alcooliques. (Voir *Distilleries*).		

(1) Au contact d'une allumette enflammée.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
Litharge (Fabrication de)	Poussière nuisible	3e.
Machines et wagons (Ateliers de construction de).	Bruit, fumée	2e.
Machines à vapeur. (Voir *Générateurs*).		
Maroquineries	Odeur	3e.
Massicot (Fabrication du)	Emanations nuisibles	3e.
Mégisseries	Odeur	3e.
Mélanges d'huiles. (Voir *Huiles, mélanges*, etc).		
Ménageries	Danger des animaux	1re.
Métaux (Ateliers de) pour construction de machines et appareils. (Voir *Machines*).		
Minium (Fabrication du)	Emanations nuisibles	3e.
Morues (Sécheries des)	Odeur	2e.
Moulins à broyer le plâtre, la chaux, les cailloux et les pouzzolanes	Poussière	3e.
Moulins à huile. (Voir *Huileries*).		
Murexide (Fabrication de la) en vases clos par la réaction de l'acide azotique et de l'acide urique du guano	Emanations nuisibles	2e.
Nitrate de fer (Fabrication du) :		
1° Lorsque les vapeurs nuisibles ne sont pas absorbées ou décomposées	Idem	1re.
2° Dans le cas contraire	Idem	3e.
Nitro-benzine, aniline et matières dérivant de la benzine (Fabrication de la)	Odeur, émanations nuisibles et danger d'incendie	2e.
Noir des raffineries et des sucreries (Révivification du)	Emanations nuisibles, odeur.	2e.
Noir de fumée (Fabrication du) par la distillation de la houille, des goudrons, bitumes, etc	Fumée, odeur	2e.
Noir d'ivoire et noir animal (Distillation des os ou fabrication du) :		
1° Lorsqu'on n'y brûle pas les gaz	Odeur	1re.
2° Lorsque les gaz sont brûlés	Idem	2e.
Noir minéral (Fabrication du) par le broyage des résidus de la distillation des schistes bitumineux.	Odeur et poussière	3e.
Oignons (Dessiccation des) dans les villes	Odeur	2e.
Olives (Confiserie des)	Altération des eaux	3e.
Olives (Tourteaux d'). (Voir *Tourteaux*).		
Orseille (Fabrication de l') :		
1° En vases ouverts	Odeur	1re
2° A vases clos et employant de l'ammoniaque à l'exclusion de l'urine	Idem	3e.
Os (Torréfaction des) pour engrais :		
1° Lorsque les gaz ne sont pas brûlés	Odeur et danger d'incendie.	1re.
2° Lorsque les gaz sont brûlés	Idem	2e.
Os d'animaux (Calcination des). (Voir *Carbonisation des matières animales*).		
Os frais (Dépôts d') en grand	Odeur, émanations nuisibles	1re.
Ouates (Fabrication des)	Poussière, danger d'incendie	3e.
Papiers (Fabrication de)	Danger d'incendie	3e.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
Pâte à papier (Préparation de la) au moyen de la paille et autres matières combustibles	Altération des eaux	2e.
Parcheminеries	Odeur	3e.
Peaux de lièvres et de lapins. (Voir *Secrétage*).		
Peaux de moutons (Séchage des)	Odeur et poussière	3e.
Peaux fraîches. (Voir *Cuirs verts*).		
Perchlorure de fer par dissolution de peroxide de fer (Fabrication de).	Emanations nuisibles	3e.
Pétrole. (Voir *Huiles de pétrole*, etc).		
Phosphore (Fabrication de).	Danger d'incendie.	1re.
Pileries mécaniques des drogues	Bruit et poussière	3e.
Pipes à fumer (Fabrication des) :		
1° Avec fours non fumivores	Fumée.	2e.
2° Avec fours fumivores	Fumée accidentelle	3e.
Plantes marines. (Voir *Combustion des plantes marines*).		
Plâtre (Fours à) :		
1° Permanents	Fumée et poussière	2e.
2° Ne travaillant pas plus d'un mois	Idem.	3e.
Plomb (Fonte et laminage du). (Voir *Fonte*, etc).		
Poêliers fournalistes, poêles et fourneaux en faïence et terre cuite. (Voir *Faïence*).		
Poils de lièvre et de lapin. (Voir *Secrétage*).		
Poissons salés (Dépôts de)	Odeur incommode.	2e.
Porcelaine (Fabrication de) :		
1° Avec fours non fumivores	Fumée.	2e.
2° Avec fours fumivores.	Fumée accidentelle	3e.
Porcheries.	Odeur, bruit.	1re.
Potasse (Fabrication de) par calcination des résidus de mélasse	Fumée et odeur.	2e.
Potasse. (Voir *Chromate de potasse*).		
Poteries de terre (Fabrication de) avec fours non fumivores.	Fumée.	3e.
Poudres et matières fulminantes (Fabrication de). (Voir aussi *Fulminate de mercure*).	Danger d'explosion et d'incendie.	1re.
Poudrette (Fabrication de) et autres engrais au moyen de matières animales).	Odeur et altération des eaux.	1er.
Poudrette (Dépôts de). (Voir *Engrais*).		
Pouzzolane artificielle (Fours à).	Fumée.	2e.
Protochlorure d'étain ou sel d'étain (Fabrication du)	Emanations nuisibles	3e.
Prussiate de potasse. (Voir *Cyanure de potassium*).		
Pulpes de pommes de terre. (Voir *Fécules*).		
Raffineries et fabriques de sucre	Fumée, odeur.	2e.
Résines, galipots et arcansons (Travail en grand pour la fonte et l'épuration des)	Odeur, danger d'incendie . .	1re.
Rogues (Dépôts de salaisons liquides connues sous le nom de)	Odeur	2e.
Rouge de Prusse et d'Angleterre	Emanations nuisibles	1re.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
Rouissage en grand du chanvre et du lin.	Emanations nuisibles et altération des eaux.	1re.
Rouissage en grand du chanvre et du lin par l'action des acides, de l'eau chaude et de la vapeur.	Idem.	2e.
Sabots (Ateliers à enfumer les) par la combustion de la corne ou d'autres matières animales dans les villes	Odeur et fumée	1re.
Salaison et préparation des viandes	Odeur	3e.
Salaisons (Ateliers pour les) et le saurage des poissons	Idem.	2e.
Salaisons (Dépôts de) dans les villes	Idem.	3e.
Sang :		
1° Ateliers pour la séparation de la fibrine, de l'albumine, etc	Idem.	1re.
2° (Dépôts de) pour la fabrication du bleu de Prusse et autres industries.	Idem.	1re.
3° (Fabrique de poudre de) pour la clarification des vins.	Idem.	1re.
Sardines (Fabriques de conserves de) dans les villes	Idem.	2e.
Saucissons (Fabrication en grand de).	Idem.	2e.
Saurage des harengs. (Voir *Harengs*).		
Savonneries.	Idem.	3e.
Schistes bitumineux. (Voir *Huiles de pétrole, de schiste*, etc).		
Séchage des éponges. (Voir *Éponges*).		
Sécheries des morues. (Voir *Morues*).		
Secrétage des peaux ou poils de lièvre et de lapin.	Idem.	2e.
Sel ammoniac et sulfate d'ammoniaque (Fabrication du) par l'emploi des matières animales . .	Odeur, émanations nuisibles.	2e.
Sel ammoniac extrait des eaux d'épuration du gaz (Fabrique spéciale de).	Odeur	2e.
Sel de soude (Fabrication du) avec le sulfate de soude.	Fumée, émanations nuisibles	3e.
Sel d'étain. (Voir *Protochlorure d'étain*).		
Sirops de fécule et glucose (Fabrication des). . .	Odeur	3e.
Soie. (Voir *Chapeaux*).		
Soie. (Voir *Filature*).		
Soies de porc (Préparation des) :		
1° Par fermentation.	Idem	1re.
2° Sans fermentation (V. *Crins et soies de porc*).		
Soude. (Voir *Sulfate de soude*).		
Soudes brutes de varech (Fabrication des) dans les établissements permanents	Odeur et fumée	1re.
Soufre (Fusion ou distillation du).	Emanations nuisibles, danger d'incendie.	2e.
Soufre (Pulvérisation et blutage du).	Poussière, danger d'incendie	3e.
Sucre. (Voir *Raffineries et fabriques de sucre*).		
Suif brun (Fabrication du)	Odeur, danger d'incendie . .	1re.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
Suif en branches (Fonderies de) :		
1° A feu nu.	Odeur, danger d'incendie. .	1re.
2° Au bain-marie ou à la vapeur.	Odeur.	2e.
Suif d'os (Fabrication du).	Odeur, altération des eaux, danger d'incendie.	1re.
Sulfate d'ammoniaque (Fabrication du) par le moyen de la distillation des matières animales.	Odeur	1re.
Sulfate de baryte. (Voir *Baryte*).		
Sulfate de cuivre (Fabrication de) au moyen du grillage des pyrites.	Emanations nuisibles, fumée	1re.
Sulfate de mercure (Fabrication du) :		
1° Quand les vapeurs ne sont pas absorbées.	Emanations nuisibles	1re.
2° Quand les vapeurs sont absorbées.	Emanations moindres. . . .	2e.
Sulfate de peroxyde de fer (Fabrication du) par le sulfate de protoxyde de fer et l'acide nitrique (nitro-sulfate de fer)	Emanations nuisibles. . . .	2e.
Sulfate de protoxyde de fer ou couperose verte par l'action de l'acide sulfurique sur la ferraille (Fabrication en grand du)	Fumée, émanations nuisibles	3e.
Sulfate de soude (Fabrication du) :		
1° Par la décomposition du sel marin, par l'acide sulfurique sans condensation de l'acide chlorhydrique.	Emanations nuisibles	1re.
2° Avec condensation complète de l'acide chlorhydrique	Idem.	2e.
Sulfate de fer, d'alumine et alun (Fabrication, par le lavage des terres pyriteuses et alumineuses grillées, du)	Fumée et altération des eaux.	3e.
Sulfure de carbone (Fabrication du)	Odeur, danger d'incendie . .	1re.
Sulfure de carbone (Manufactures dans lesquelles on emploie en grand le)	Danger d'incendie.	1re.
Sulfure de carbone (Dépôts de). (Suivent le régime des huiles de pétrole).		
Sulfures métalliques. (Voir *Grillage des minerais sulfureux*).		
Tabacs (Manufacture de)	Odeur et poussière	2e.
Tabac (Incinération des côtes de)	Odeur et fumée	1re.
Tabatières en carton (Fabrication des)	Odeur et danger d'incendie.	3e.
Taffetas et toiles vernis ou cirés (Fabrication de).	Idem	1re.
Tan (Moulins à)	Bruit et poussière.	3e.
Tanneries.	Odeur.	2e.
Teintureries.	Odeur et altération des eaux.	3e.
Teintureries de peaux.	Odeur	3e.
Terres émaillées (Fabrication de) :		
1° Avec fours non fumivores.	Fumée	2e.
2° Avec fours fumivores	Fumée accidentelle	3e.
Terres pyriteuses et alumineuses (Grillage des). .	Fumée, émanations nuisibles	1re.
Teillage du lin, du chanvre et du jute en grand.	Poussière et bruit.	2e.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES.	INCONVÉNIENTS.	CLASSES.
Térébenthine (Distillation et travail en grand de la). (Voir *Huiles de pétrole, de schiste*, etc).		
Tissus d'or et d'argent (Brûleries en grand des). (Voir *Galons*).		
Toiles cirées. (Voir *Taffetas et toiles vernis*).		
Toiles (Blanchiment des). (Voir *Blanchiment*).		
Toiles grasses pour emballage, tissus, cordes goudronnées, papiers goudronnés, cartons et tuyaux bitumés (Fabrique de) :		
1° Travail à chaud	Odeur, danger d'incendie.	2e.
2° Travail à froid	Idem.	3e.
Toiles peintes (Fabrique de)	Odeur	3e.
Toiles vernies (Fabrique de). (Voir *Taffetas et toiles vernis*).		
Tôles et métaux vernis	Odeur, danger d'incendie.	3e.
Tonnellerie en grand opérant sur des fûts imprégnés de matières grasses et putrescibles	Bruit, odeur et fumée.	2e.
Torches résineuses (Fabrication de)	Odeur et danger du feu	2e.
Tourbe (Carbonisation de la) :		
1° A vases ouverts	Odeur et fumée	1re.
2° En vases clos	Odeur	2e.
Tourteaux d'olives (Traitement des) par le sulfure de carbone	Danger d'incendie.	1re.
Tréfileries	Bruit et fumée	3e.
Triperies annexes des abattoirs	Odeur et altération des eaux.	1re.
Tueries d'animaux. (Voir aussi *Abattoirs publics*).	Danger des animaux, odeur.	2e.
Tueries avec fours non fumivores	Fumée	3e.
Urate (Fabrique d'). (Voir *Engrais préparés*).		
Vacheries dans les villes de plus de 5,000 habitants.	Odeur et écoulement des urines	3e.
Varech. (Voir *Soudes de varech*).		
Vernis gras (Fabrique de)	Odeur, danger d'incendie.	1re.
Vernis à l'esprit-de-vin (Fabrique de)	Odeur, danger d'incendie.	2e.
Vernis (Ateliers où l'on applique le) sur les cuirs, feutres, taffetas, toiles, chapeaux. (V. ces mots).		
Verreries, cristalleries et manufactures de glaces :		
1° Avec fours non fumivores	Fumée, danger d'incendie.	2e.
2° Avec fours fumivores	Danger d'incendie.	3e.
Viandes (Salaisons des). (Voir *Salaisons*).		
Visières et feutres vernis (Fabrique de). (Voir *Feutres et visières*)		
Voiries. (Voir *Boues et immondices*).		
Wagons et machines (Construction de). (Voir *Machines*, etc).		

608. — Le moment est venu d'entrer dans l'examen des dispositions qui composent la législation dont nous venons de présenter l'ensemble.

Pour faciliter cette étude, nous distinguerons les dispositions dont l'application est confiée au pouvoir administratif de celles dont l'application est confiée au pouvoir judiciaire.

SECTION PREMIÈRE.

DES RÈGLES ET PRINCIPES DONT L'APPLICATION EST CONFIÉE A L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE.

609. — Division.

609. — La réglementation des ateliers et établissements insalubres, dangereux ou incommodes a pour base, on l'a vu, une division de ces ateliers et établissements en trois classes. Les règles relatives à la demande en autorisation, les formalités et les compétences sont différentes suivant les classes ; nous traiterons donc séparément de chaque classe, sauf à indiquer ensuite les principes communs à toutes.

Art. 1er. — Règles particulières à chaque classe.

§ 1er. — *Établissements de la première classe.*

610. — Motifs généraux de classement
611. — Demande à adresser pour obtenir l'autorisation de former un établissement. — Rédaction de cette demande.
612. — Affichage de la demande. — Oppositions.
613. — Enquête de *commodo* et *incommodo*.
614. — Avis du conseil d'hygiène et de salubrité.
615. — Conditions à insérer dans les actes d'autorisation.
616. — Décision.

670. — La première classe comprend les établissements qu'il est nécessaire d'éloigner des maisons à raison des exhalaisons qui s'en dégagent ou des accidents auxquels ils peuvent donner lieu. C'est à raison de l'odeur qu'ils répandent que les ateliers d'équarrissage et de poudrette, les boyauderies et les amidonneries ont été rangés dans cette classe, et c'est à raison des dangers d'explosion qu'on y a également placé les ateliers d'artificiers et les poudrières.

671. — Le fabricant qui veut créer un établissement de première classe adresse une demande d'autorisation au préfet du département dans lequel l'atelier doit être établi. (Voy. décr. 15 oct. 1810, art. 3). Dans le département de la Seine, ou dans les communes du ressort de la préfecture de police (voy. *suprà*, tit. I, chap. III, n° 478), la demande est adressée au préfet

de police qui remplit les fonctions des préfets de département, en ce qui concerne les établissements classés. (Voy. ord. du 14 janvier 1815, art. 4).

Toute demande de ce genre doit désigner avec précision le siége de l'atelier, la nature des opérations qu'il a pour objet, et être accompagnée d'un plan en double expédition. Dans ce plan sont indiqués l'emplacement qui devra être occupé par les appareils, les dispositions intérieures du local et la distance qui le sépare des habitations ou des terrains particuliers (1).

(1) « Toute pétition ayant pour but la formation d'un établissement rentrant sous l'application du décret du 15 octobre 1810 et de l'ordonnance du 15 janvier 1815, doit être produite sur timbre et désigner avec précision le siége de l'usine, la nature des opérations qui y seront pratiquées, ainsi que les matières que l'on se propose de travailler.

« A cette pétition doivent être joints deux plans fournis chacun en double expédition. L'un de ces plans reproduit l'état général des propriétés, maisons d'habitation ou autres, voisines de l'emplacement projeté, dans un rayon de 500 mètres pour la première classe, de 200 mètres pour la deuxième et de 100 mètres pour la troisième. Ce plan ne doit pas être une reproduction du cadastre, mais indiquer avec la plus grande exactitude la nature des terrains. Il doit être établi à l'échelle de 1 à 2,500 mètres.

« Le second plan présente les dispositions intérieures de l'usine à l'échelle géométrique de 5 millimètres par mètre.

« S'il s'agit d'appareils à vapeur, les demandes d'autorisation doivent : 1° renfermer tous les renseignements énoncés en l'art. 5 de l'ordonnance du 22 mai 1843 (cette ordonnance a été rapportée et remplacée par un décret du 25 janvier 1865) ; 2° être accompagnées, indépendamment des plans désignés ci-dessus, d'un plan géométrique détaillé de l'appareil à l'échelle de 5 millimètres par mètre.

« Ces plans, dressés par un homme de l'art, architecte ou géomètre, doivent être orientés, porter une légende avec lettres de

612. — Le préfet donne ensuite des ordres pour que la demande soit affichée dans toutes les communes à cinq kilomètres de rayon, pendant un temps que le décret de 1810, pas plus que l'ordonnance de 1815, n'a déterminé, mais qui a été fixé à un mois par une décision du ministre de l'intérieur du 4 mars 1815.

Tout particulier est admis, durant ce délai, à se présenter à la mairie pour déclarer qu'il entend s'opposer à l'établissement et donner les motifs de son opposition. Le maire est, d'ailleurs, en droit d'en faire autant au nom et dans l'intérêt de la commune elle-même. (Voy. décr. 1810, art. 3).

Le délai d'un mois expiré, chacune des autorités locales dans le ressort de laquelle les affiches ont été apposées, transmet au sous-préfet un procès-verbal constatant l'accomplissement de cette formalité, indiquant les lieux où l'apposition des affiches a été faite, et s'il est survenu ou non des oppositions. Le sous-préfet prend, sur le tout, un arrêté en forme d'avis et le transmet ensuite au préfet.

L'apposition des affiches est de rigueur. Si l'on avait omis d'y faire procéder, ne fût-ce que dans une seule des communes situées dans le rayon de cinq kilomètres tracé par le décret, les habitants qui, par suite, n'auraient pas été mis en demeure de faire valoir leurs moyens d'opposition seraient en droit de demander l'annulation de l'acte d'autorisation. (Voy. décr. 22 août 1853, Danglade). Nous croyons même

renvoi et être certifiés conformes à l'état actuel des lieux par le maire de la commune dans laquelle l'établissement doit être formé. » (Instruction du min. des trav. publics, 1862, n° 54).

qu'ils n'auraient pas seulement la ressource d'en appeler au conseil de préfecture, mais qu'ils seraient fondés à soutenir que le préfet a mis en oubli les formes assignées à l'exercice de son pouvoir, et à frapper son arrêté d'un recours direct au conseil d'Etat.

613. — A la formalité des affiches, que le décret de 1810 avait jugée suffisante pour les établissements de première classe, l'ordonnance de 1815 a ajouté celle des enquêtes de *commodo* et *incommodo* qui n'avait été prescrite que pour les ateliers de la seconde. Cette formalité doit être remplie dans la commune désignée pour être le siége de l'établissement projeté. L'acte en est dressé par le maire (1), et, à Paris, par les commissaires de police. Ces fonctionnaires sont tenus d'y apporter le plus grand soin. Il est dans l'esprit de la loi que les informations soient prises directement, de vive voix ou par écrit auprès des propriétaires qui sont, par la situation de leurs habitations, le plus exposés aux inconvénients résultant de l'exploitation. Le maire doit consigner, ensuite, dans le procès-verbal, leur opposition et ses motifs ou leur adhésion pure et simple ou conditionnelle, et indiquer les noms et domicile de ceux qui ne se sont pas présentés, en constatant qu'ils ont été prévenus à temps, et mis en demeure de faire, sur la demande, telles observations qu'ils auraient estimées justes.

(1) Sauf, néanmoins, le cas où le maire, agissant comme propriétaire, formerait opposition à la demande. Alors, il convient que l'enquête soit faite par un adjoint. (Voy. *le Code administratif des établissements dangereux*, par M. Trébuchet, ch. 1, sect. 3.)

L'enquête n'est pas soumise à un délai fatal. L'autorité est toujours maîtresse d'en proroger le terme dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire. Il faut d'ailleurs, remarquer que le droit de former opposition ne s'évanouit pas après que l'enquête est terminée. Les propriétaires intéressés peuvent encore l'exercer après cette époque. Dans ce cas, leur opposition est directement adressée au préfet.

614. L'enquête fait la base de l'instruction. Tout arrêté qui intervient sans que cette formalité ait été remplie est, par cela même, entaché d'excès de pouvoir. (Voy. décr. 6 mai 1853, Perrache).

Néanmoins, les renseignements fournis par l'enquête ne sont pas les seuls à prendre en considération. Le préfet doit aussi emprunter les lumières des gens de l'art; il a à consulter le conseil d'hygiène et de salubrité de l'arrondissement. L'avis de ce conseil suffira, le plus ordinairement, pour l'édifier, soit sur la question de savoir s'il convient d'accorder ou de refuser l'autorisation, soit sur la détermination des conditions à imposer au fabricant à l'effet de parer aux inconvénients que pourrait entraîner l'exercice de son industrie. Cependant, le ministre se fait un devoir de mettre, pour les cas graves, le comité consultatif des arts et manufactures à la disposition des préfets. Ils sont autorisés, lorsqu'ils sentent la nécessité de prendre l'avis de ce comité, à adresser les pièces de l'affaire au ministre qui les soumet lui-même au comité et transmet ensuite au préfet l'avis qu'il a demandé.

615. — La prévoyance du ministre est allée plus loin. Il a voulu les guider en quelque sorte lui-même,

et il a pris soin de leur indiquer les prescriptions que l'administration supérieure était dans l'usage d'insérer dans les actes d'autorisation pour les établissements qui présentent le plus d'inconvénient. Ces conditions sont les suivantes :

« *Fabrique d'acide sulfurique.* — 1° Elever la cheminée de l'usine servant au dégagement du gaz à une hauteur convenable, qui sera déterminée d'après l'examen de la localité ;

« 2° Condenser complétement les vapeurs ou gaz odorants ou nuisibles.

« *Fabrique d'allumettes chimiques.* — 1° N'employer dans la confection des allumettes ni chlorate de potasse, ni aucun autre sel rendant les mélanges explosibles ;

« 2° Broyer à sec et séparément les matières premières dont on fait usage ;

« 3° Ne jamais préparer à la fois au-delà d'un litre de matières mélangées de phosphore, lesquelles devront être conservées à la cave, dans un vase plongé dans l'eau ;

« 4° Se livrer à cette fabrication dans un atelier légèrement construit, plafonné et non planchéïé, et isolé de toute construction ;

« 3° Recouvrir en plâtre tous les bois apparents dans les pièces où l'on confectionne les allumettes ;

« 6° Déposer les objets fabriqués dans un local séparé qui ne présente aucun danger sous le rapport du feu ;

« 7° Opérer le transport des allumettes fabriquées dans des boîtes en métal, tel que fer-blanc, zinc, etc.

« Se conformer, en outre, à toutes les dispositions

des réglements existants, et à toutes celles qui pourraient être prescrites ultérieurement sur le fait des fabriques d'allumettes chimiques.

« N.-B. L'autorisation devra être limitée à cinq ans.

« *Fabrique d'amorces fulminantes.* — 1° Se conformer à toutes les dispositions prescrites par les ordonnances des 25 juin 1823 et 30 octobre 1836, pour les fabriques de poudre ou matières fulminantes ;

« 2° Construire le séchoir et l'atelier de tamisage en matériaux légers et la poudrière en maçonnerie : séparer les diverses parties de l'établissement par des talus en terre de trois mètres de hauteur ;

« 3° Etablir, en dehors des talus, les fourneaux du séchoir, pour l'élévation de la température duquel il ne sera employé que la vapeur ou l'eau chaude.

« N. B. L'autorisation devra être limitée à cinq ans.

« *Artificiers.* — 1° Etablir la poudrière au-dessus du niveau du sol, et la couvrir d'une toiture légère ;

« 2° Ne jamais avoir en dépôt plus de quatre à cinq kilogrammes de poudre à la fois pour les besoins de la fabrication.

« N. B. L'autorisation devra être limitée à cinq ans.

Boyauderies. — 1° Tenir l'atelier dans un grand état de propreté au moyen de fréquents lavages, soit à l'eau pure, soit à l'eau chlorurée ;

« 2° Ne recevoir que des menus convenablement préparés ou nettoyés ;

« 3° Ne conserver aucun des résidus susceptibles de fermenter ou de se putréfier ;

« 4° Donner un écoulement rapide aux eaux de lavage.

« *Calcination des os.* — 1° Clore l'établissement de murs ;

« 2° Apporter les os dans l'établissement complétement décharnés et limiter les approvisionnements aux besoins de la fabrication ;

« 3° Opérer la calcination des os à vases clos, et diriger la fumée des fours dans une cheminée commune, construite en briques et élevée de dix mètres au-dessus du sol.

« *Ateliers d'équarrissage et de cuisson de débris d'animaux.* — 1° Clore l'établissement de murs et l'entourer d'arbres ;

« 2° Paver les cours intérieures ; daller les caves à abattre les animaux, et y opérer de fréquents lavages ;

« 3° Garnir de dalles cimentées à la chaux hydraulique, jusqu'à un mètre de hauteur, le pourtour de l'atelier d'abatage et celui des ateliers de cuisson ;

« 4° Recevoir les matières liquides résultant du travail de l'équarrissage dans des citernes voûtées et closes ; soumettre les chairs et les autres matières animales à une dessiccation suffisante pour qu'elles ne soient plus sujettes à se corrompre ;

« 5° Ne faire dans l'établissement aucune accumulation d'os ou de résidus ;

« 6° Faire la cuisson des chairs à vases clos, dans les vingt-quatre heures de l'abatage ;

« 7° Ne transporter les animaux morts à l'équarrissage que dans des voitures couvertes et munies d'une plaque indiquant leur destination.

« *Dépots d'engrais, de poudrette*, etc. — 1° Désinfecter les matières fécales dans les fosses d'aisances et les transporter au moyen de tonneaux hermétiquement fermés;

« 2° Déposer les matières dans des fosses recouvertes de hangars, et les couvrir de charbon, afin d'éviter toute émanation désagréable;

« 3° Construire les fosses destinées à recevoir les matières fécales en maçonnerie et les cimenter de façon à empêcher le liquide de filtrer à travers les terres et d'infecter les puits ou citernes;

« 4° Déposer sous les hangars, et à l'abri de l'humidité, les matières converties en engrais.

« *Fonderie de suif*. — 1° Recouvrir la chaudière dans laquelle la graisse est mise en fusion d'une hotte en planches parfaitement jointes;

« 2° Mettre cette hotte en communication avec la cheminée de tirage, et luter les joints de manière à forcer les vapeurs de se rendre dans le tuyau d'appel.

« *Fabrique de toiles cirées, de cuirs vernis, de vernis*. — 1° Faire construire l'étuve en matériaux incombustibles;

« 2° Construire en plâtre et moellons le local où l'on fait cuire les huiles, et surmonter les chaudières d'une hotte avec un tuyau pour le dégagement des vapeurs.

« *Triperies*. — N'amener dans la triperie que des matières fraîches, parfaitement lavées et prêtes à être soumises à la cuisson (1). »

(1) Ce tableau a été adressé par M. le ministre de l'intérieur aux préfets, comme annexe d'une circulaire à la date du 15 décembre 1852, dans laquelle il leur disait :

616. — Avant le décret *sur la décentralisation*, le préfet s'assurait que toutes les formalités avaient été remplies, et adressait au ministre un rapport général sur l'instruction de l'affaire, avec son avis. L'affaire était ensuite soumise par le ministre au conseil d'État, et il était statué par le chef de l'Etat.

Aujourd'hui, le préfet n'a point à transmettre les pièces au ministre, ni à le consulter; d'après le décret du 24 mars 1852, c'est à lui de prononcer directement par un arrêté qui accorde ou refuse l'autorisation.

« Votre responsabilité s'étant accrue en raison de l'extension de vos pouvoirs, je ne saurais trop vivement vous engager à provoquer, dans l'examen des demandes en autorisation d'établissements de première classe, tous les avis qui pourraient être utiles; je vous ai déjà invité, par ma circulaire du 6 avril, à consulter, sur toutes ces affaires, le conseil d'hygiène et de salubrité de l'arrondissement. Je tiens, en outre, à votre disposition, pour les cas les plus graves, les hautes lumières du comité consultatif des arts et manufactures; les dossiers que vous m'enverrez pour lui être soumis seront l'objet d'un examen attentif, et vous trouverez toujours, dans les rapports du comité, de précieux éléments de décision.

« Désirant vous aider dans l'accomplissement de cette nouvelle et importante partie de vos devoirs administratifs, j'ai fait dresser un tableau (annexe A) indiquant les conditions d'exploitation qu'il est dans l'usage d'exiger à l'égard des établissements qui présentent le plus d'inconvénients pour le voisinage. Vous y trouverez les garanties qu'il importe d'exiger communément dans les autorisations. Elles m'ont paru applicables à la plupart des cas; mais vous aurez à y ajouter ou à en retrancher certaines conditions suivant les différences des situations, et en tenant compte des divers modes et systèmes de fabrication. Ainsi comprises, les indications de l'annexe précitée seront souvent un guide utile, et elles produiront, autant que possible, l'uniformité si désirable dans cette partie de la jurisprudence administrative. »

617. — Dans l'exposé que nous venons de présenter, nous avons supposé que la demande n'avait pas rencontré d'opposition ; mais il n'en est pas toujours ainsi, et dans le cas où soit les propriétaires voisins, soit les maires des communes, interviennent et forment opposition, la marche est moins rapide. Le préfet est tenu, avant de prononcer, de soumettre l'affaire au conseil de préfecture, pour avoir son avis. (Voy. ord. 22 juin 1825, Barlatier). Le décret sur la décentralisation, en effet, n'a apporté aucune modification aux règles tracées pour l'instruction. Il délègue les préfets pour statuer « sur l'autorisation des « établissements insalubres de première classe, *dans « les formes déterminées pour cette nature d'établissements*, « et avec les recours existant aujourd'hui pour les « établissements de deuxième classe. » (Voy. décr. 25 mars 1852, art. 2, tableau B). Les formes sont donc maintenues, et on n'emprunte aux dispositions concernant les établissements de seconde classe que celles qui régissent les recours.

Il faut, au surplus, remarquer que le préfet ne s'adresse au conseil de préfecture que pour lui demander un conseil, pour avoir son avis. Le conseil de préfecture n'a point à prononcer comme tribunal, il n'est appelé qu'à déclarer s'il pense qu'il y ait lieu d'accorder l'autorisation et à quelles conditions. Cela est important à ne pas perdre de vue, car l'appréciation à laquelle le conseil de préfecture a à se livrer ne doit pas faire obstacle à la juridiction qu'il pourra avoir ultérieurement à exercer sur le recours des tiers-opposants (6 août 1861, Brisset).

618. — Nous venons, en reproduisant les termes

du décret du 25 mars 1852, de dire que le préfet statuait sur l'autorisation des établissements de première classe *avec les recours existant pour les établissements de deuxième classe*. Or, pour les établissements de deuxième classe, il est de principe que le recours direct devant le conseil d'Etat est ouvert au postulant contre l'arrêté préfectoral qui lui refuse l'autorisation, ou le soumet à des conditions trop onéreuses; et que les tiers qui ont à se plaindre d'un arrêté d'autorisation doivent saisir de leurs réclamations non pas le conseil d'Etat, mais le conseil de préfecture. Voilà donc les règles à suivre à l'égard des arrêtés en matière d'établissements de première classe. Si le fabricant qui a demandé l'autorisation se propose de faire réformer l'arrêté du préfet, il doit porter son recours devant le conseil d'Etat, sans en appeler d'abord au ministre, et cela dans un délai de trois mois à partir de la notification. Si l'arrêté ne fait grief qu'à des tiers, c'est devant le conseil de préfecture que la réclamation doit se produire (1).

Ces règles n'ont point à souffrir de l'art. 6 du décret du 25 mars 1852 qui porte : « Les préfets ren- « dront compte de leurs actes aux ministres compé- « tents dans les formes et pour les objets déterminés « par les instructions que ces ministres leur adresse- « ront. Ceux de ces actes qui seraient contraires aux « lois et réglements, ou qui donneraient lieu aux ré- « clamations des parties intéressées, pourront être « annulés ou réformés par les ministres compétents. »

(1) Nous développerons ces principes dans le paragraphe suivant, en parlant des établissements de seconde classe.

Cette disposition générale n'a trait qu'aux objets pour lesquels le recours n'a pas été spécialement prévu et organisé et ne saurait prévaloir contre les termes de l'art. 2 qui adopte expressément, pour les actes des préfets relatifs aux établissements de première classe, les recours existant pour les établissements de deuxième classe. D'un autre côté, le ministre aurait prévenu le doute, s'il avait pu surgir, dans l'interprétation du décret : car non-seulement il n'a pas compris les établissements insalubres au nombre des objets pour lesquels le recours serait ouvert devant lui, mais ses instructions disent formellement que le recours au conseil d'Etat ou l'appel au conseil de préfecture sont les seules voies de recours (1).

(1) « Le paragraphe 9 du tableau B annexé à l'article 2 du décret, écrit le ministre de l'intérieur, dans une circulaire, à la date du 15 décembre 1852, chargeant les préfets de statuer sur les demandes en autorisation de créer des ateliers insalubres ou incommodes de première classe, avec les recours existants pour les ateliers de deuxième classe, je crois devoir, pour prévenir toute hésitation, vous tracer la marche à suivre en cas de pourvoi.

« Lorsqu'une demande en autorisation est admise par l'autorité préfectorale, ceux qui croient avoir à s'en plaindre, qu'ils aient ou non figuré dans l'enquête, sont indistinctement reçus à former opposition devant le conseil de préfecture, qui statue contradictoirement, sauf recours au conseil d'Etat.

« Dans l'hypothèse contraire, c'est-à-dire quand l'autorisation a été refusée, la seule voie ouverte au demandeur est celle du recours au conseil d'Etat ; son appel au conseil de préfecture ne serait pas recevable.

« C'est en ce sens que doit être entendu l'art. 7 du décret du 15 octobre 1810, interprété par la circulaire du 3 novembre 1828, et c'est d'après ces principes que doivent être, désormais, introduits les recours en matière d'établissements de première classe. »

619. — Les dispositions relatives aux établissements insalubres, dangereux ou incommodes ont leurs motifs dans ces inconvénients inhérents à l'industrie dont ces établissements sont le siége. Le plus ou moins de garantie à attendre de l'expérience ou de l'habileté du fabricant, indépendamment des perfectionnements qui peuvent caractériser ses moyens d'exploitation, ne saurait donc justifier aucune dérogation aux mesures de précaution édictées par les décrets et ordonnances.

L'administration même ne devrait, à notre avis, jouir de nul privilége.

Mais il faut prendre garde de méconnaître, dans l'application à lui faire de ce principe, la position toute particulière qu'elle doit aux lois qui rassemblent et concentrent dans ses mains tous les intérêts de la société. Il n'est point impossible que l'administration se trouve, dans certains cas, fondée à se prévaloir d'exigences d'ordre supérieur pour échapper aux exigences des intérêts que le décret de 1810 et les ordonnances postérieures ont eu pour objet de protéger. C'est ce qui a notamment lieu pour les dispositions concernant les poudreries de l'Etat.

La ville de Metz entreprit vainement, en 1844, de faire revenir le conseil d'Etat de la jurisprudence établie sur ce point par diverses ordonnances, et notamment par celle du 20 novembre 1822, rendue sur la requête d'un sieur Delaître.

Cette ville avait formé opposition à la construction d'une poudrerie nationale dans l'île de Sauley, qui fait partie de son territoire. Elle soutenait, à l'appui de son opposition, que les usines à poudre tombaient

inévitablement sous le coup du décret de 1810, qui met les ateliers d'*artificiers* au nombre des établissements dangereux de première classe, et des ordonnances de 1823 et 1836, spéciales aux fabriques de poudre *détonnante et fulminante*; et elle poursuivait en ces termes :

« Le décret de 1810, dit-on, n'est point applicable « aux établissements publics, c'est-à-dire *aux usines* « *exploitées par le gouvernement*, parce qu'il serait ab- « surde que l'administration, qui accorde l'autorisa- « tion aux autres, fut obligée de se la demander à « elle-même. Ce résultat ne peut paraître absurde « qu'à ceux qui n'ont aucune idée des matières ad- « ministratives. Une et indivisible quant à la source « d'où émanent ses pouvoirs, l'administration est un « être multiple dans les diverses modes d'action sui- « vant lesquels elle procède : elle *agit*, elle *délibère*, « elle *juge*; et, sous l'une de ces formes, elle est sou- « vent appelée à contrôler, à réformer ce qu'elle a « fait sous une autre. Le contentieux administratif « tout entier n'est pas autre chose. — Ainsi, pour « n'en citer qu'un exemple, tous les jours ne voit-on « pas le roi, en conseil d'Etat, réformer par une or- « donnance sur la réclamation des parties lésées, ce « que le roi avait décrété dans une ordonnance pré- « cédente sur le rapport du ministre. . . . . .

« . . . .

« Le seul motif invoqué par l'ordonnance du 20 « novembre 1822 (cette ordonnance rejetait une op- « position formée dans des circonstances analogues), « est que *les mesures prises par le gouvernement pour la* « *formation des établissements qui intéressent la défense*

« *générale du territoire, ne peuvent devenir l'objet d'une*
« *opposition par la voie contentieuse.*

« Ce motif nous paraît tout à la fois inexact et in-
« complet. Il est inexact, car nous croyons que tous
« les *actes d'administration, sans exception*, sont sus-
« ceptibles d'engendrer du contentieux administratif,
« *dès qu'ils heurtent des intérêts privés*. Il est *incomplet*,
« car il n'explique nullement comment la position
« des fabriques de poudre, dans telle ou telle
« localité, peut intéresser essentiellement la défense
« générale du royaume, ce qui valait bien la peine
« d'être dit.

« Et d'abord, nous demanderons dans quel prin-
« cipe de notre droit public on a pris cette maxime,
« que les actes du gouvernement ne peuvent jamais
« devenir l'objet du contentieux, même administra-
« tif, quand ces actes se lient à la défense générale
« du territoire.

« Sans doute, et nous sommes les premiers à le
« proclamer, la défense du territoire est le premier
« devoir du gouvernement ; pour accomplir cette
« mission sacrée, il doit jouir de la plus grande, de
« la plus complète indépendance.

« Ainsi, il doit librement disposer des armées de
« terre et de mer, congédier les soldats ou les retenir
« sous les drapeaux, armer ou désarmer la flotte, en-
« voyer où bon lui semble les forces qui sont mises à sa
« disposition, établir de nouveaux ports militaires,
« ou supprimer les anciens, etc., etc. Pour tous ces
« actes, le ministère, nous le répétons, n'est justi-
« ciable que des chambres dans certains cas, et dans
« tous, de l'opinion publique et de l'histoire.

« Mais ce pouvoir, absolu tant qu'il se borne à dis-
« poser des moyens généraux d'attaque ou de dé-
« fense, ce pouvoir trouve non pas un obstacle, mais
« un contrôle, toutes les fois qu'il rencontre sur son
« passage des droits et des intérêts privés.

« Quand cela arrive, il faut bien que l'intérêt par-
« ticulier, froissé par les mesures bonnes ou mau-
« vaises, utiles ou non, que le gouvernement croit
« devoir prendre dans l'intérêt général, puisse trou-
« ver une autorité pour écouter sa plainte, une au-
« torité qui puisse rechercher si l'intérêt public ré-
« clamait ou non le sacrifice des intérêts privés.
« Autrement, on arriverait à proclamer le plus into-
« lérable des despotismes, puisqu'il suffirait à un
« ministre de déclarer qu'une mesure prise par lui
« se lie à la défense générale du territoire pour
« échapper, à l'instant même, à tout contrôle.

« Qui ne voit combien un tel arbitraire serait en
« opposition avec le principe de notre gouvernement,
« et avec l'ensemble et l'esprit de notre législation ?

« Dira-t-on qu'un contrôle quelconque pourrait
« avoir pour objet d'entraver des mesures nécessaires
« à la défense du royaume ?

« D'abord, tout le monde est d'accord sur ce point,
« que le cas de guerre est *toujours excepté*. Ainsi,
« quand la guerre est déclarée, quand l'ennemi ap-
« proche, tous les droits, tous les intérêts parti-
« culiers doivent céder devant le plus grand et le
« plus saint de tous les intérêts, la défense du pays
« contre l'invasion. *Salus populi suprema lex esto.* En
« de pareilles nécessités les droits se taisent. *In armis*
« *leges silent.*

« Mais dans un temps de profonde paix comme « celui-ci, alors que rien ne presse, que les mesures « prises par l'administration n'ont aucun caractère « d'urgence, pourquoi les intérêts privés n'auraient- « ils pas la faculté de réclamer contre la mesure « administrative qui les blesse à un titre quel- « conque ?

« Et qu'on le remarque bien, nous ne prétendons « nullement que ces sortes de causes doivent être « portées devant les tribunaux ordinaires, que l'ina- « movibilité rend indépendants du gouvernement, « devant des tribunaux qui peuvent ne pas avoir les « lumières nécessaires pour apprécier l'opportunité, « l'utilité, la nécessité des mesures prises par le gou- « vernement. Non, c'est pour le conseil d'Etat, c'est- « à-dire pour une réunion d'hommes, composée de « fonctionnaires ayant la confiance du gouvernement, « initiés à tous ses secrets, et dont les ministres eux- « mêmes font partie intégrante, que nous revendi- « quons cette haute juridiction. En sorte que c'est « au gouvernement lui-même qu'on demande, en « quelque sorte, justice du gouvernement.

« Peut-on penser que si une mesure est réellement « nécessaire à la défense du pays, le conseil d'Etat « s'avisera jamais d'entraver la marche de l'adminis- « tration ? »

Le conseil d'Etat ne fut point touché de ces considérations. Il statua, à la date du 17 septembre 1844, ainsi qu'il suit :

« Vu la loi du 8 juillet 1791 ; la loi du 13 fructidor « an V : le décret du 23 pluviôse an XIII ; les ordon- « nances des 25 mars et 15 juillet 1818 et du 11 août

« 1819; le décret du 15 octobre 1810; les ordonnances des 14 janvier 1815, 25 juin 1823 et 30 octobre « 1836;

« Considérant que le décret du 15 octobre 1810 et « les ordonnances des 14 janvier 1815, 25 juin 1823 « et 30 octobre 1836 ne sont pas applicables aux « poudreries appartenant à l'Etat, dont l'existence « intéresse la sûreté et la défense du territoire, et « que les dispositions prises par le gouvernement « relativement à ces établissements ne peuvent de- « venir l'objet d'un recours par la voie contentieuse; « que, dès-lors, c'est avec raison que, par son arrêté « en date du 18 septembre 1841, le conseil de préfec- « ture du département de la Moselle s'est déclaré in- « compétent pour connaître de l'opposition formée « par la ville de Metz, à l'exécution des travaux or- « donnés par notre ministre de la guerre pour la pou- « drerie appartenant à l'Etat, sise dans l'île de Sauley, « et que la ville n'est point recevable à nous demander, « par la voie contentieuse, la suppression de ladite « poudrerie;

« Art. 1er. La requête de la ville de Metz est re- « jetée. »

Rien de plus sage que cette décision; elle a pour base, ce qui est en effet incontestable, que des intérêts confiés à l'administration, le plus précieux, celui qui domine tous les autres, est l'intérêt de la défense générale du territoire, et que le gouvernement est le souverain appréciateur des exigences de cet intérêt (1).

1. Il n'en faut cependant, pas conclure que les droits privés sont sans protection contre les mesures que peut commander l'in-

620. — Dans la nomenclature annexée à l'ordonnance réglementaire du 14 janv. 1815, on lit à la suite de l'énonciation de chacun des établissements de la catégorie des usines à feu (1), la mention suivante :

« Indépendamment des formalités prescrites par le « décret du 15 oct. 1810, la formation des établisse- « ments de ce genre ne pourra avoir lieu qu'après « que les agents forestiers, en résidence sur les lieux, « auront donné leur avis sur la question de savoir si « la reproduction des bois dans le canton, et les be- « soins des communes environnantes permettent « d'accorder la permission. »

La réserve stipulée dans ce passage n'est pas motivée sur le *danger d'incendie* pour les bois et forêts ; la prévision de ce danger fait l'un des objets de l'instruction principale. Il en résulte qu'elle trouve son application quelle que soit la distance qui doit séparer l'établissement projeté des bois et forêts.

« L'avis des agents forestiers en résidence sur les « lieux est pris par le préfet, qui, saisi de la de- « mande en autorisation, la transmet au conserva- « teur de la localité en lui demandant un rapport sur « la question de savoir si la reproduction des bois « dans le canton, et les besoins des communes envi- « ronnantes permettent d'accorder l'autorisation (2).

térêt général que nous avons ici en vue. Les poudreries militaires sont considérées comme faisant partie des places fortes et autres moyens défensifs, et sont à ce titre régies par la loi du 17 juillet 1819, qui pourvoit à la garantie de la propriété privée.

(1) Fours à chaux permanents, fabriques de glaces, fours à plâtre permanents et fabriques de verres, cristaux et émaux.

(2) La conservation des bois, c'est l'affaire de l'administration

« Le conservateur agit suivant la hiérarchie et transmet à son tour au préfet les avis des agents qu'il « a consultés, avec son rapport sur cette instruction « spéciale et toutes les pièces (1). »

621. — L'auteur auquel nous empruntons ce passage fait judicieusement observer que le conseil de préfecture, dans le cas où, à raison d'oppositions suscitées par la demande d'autorisation, il est appelé à émettre un avis, doit s'abstenir d'entrer dans l'appréciation qui est de l'office des agents forestiers, et il se prévaut de l'observation pour dire « que les pré- « fets feront bien de ne soumettre le dossier à l'avis « des agents forestiers de la localité qu'après avoir « terminé les enquêtes de *commodo* et *incommodo*, et

forestière, et elle serait évidemment seule fondée à se plaindre si on avait négligé de la consulter. Sous le rapport des besoins du chauffage et de la construction, le défaut d'accomplissement de l'obligation imposée par l'ordonnance de 1815 ferait au contraire grief aux communes, et il nous semblerait juste de leur reconnaître le droit de réclamer.

Des particuliers ont souvent tenté de se prévaloir, pour en faire la base d'une opposition aux autorisations demandées par des fabricants, de la disposition de l'art. 151 du Code forestier qui porte « qu'aucun four à chaux ou à plâtre, soit temporaire, soit perma- « nent, aucune briqueterie ou tuilerie ne pourront être établis « dans l'intérieur et à moins d'un kilomètre des forêts, sans l'au- « torisation du gouvernement, à peine d'une amende de 100 à « 500 fr., et de démolition des établissements. »

Mais le conseil d'Etat a constamment décidé qu'il n'y avait là qu'une interdiction étrangère à la réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, et dont l'application n'appartenait qu'aux tribunaux. (Voy. notamment, ord. 6 janvier 1830, Champigny).

(1) Voy. *Etablissements industriels*, par M. Avisse, t. I, p. 64.

« après avoir recueilli l'avis du conseil de préfecture,
« si l'enquête a soulevé des oppositions (1). »

622. — Nous avons d'ailleurs à faire observer qu'il est interdit, ainsi que nous l'établirons plus loin, aux autorités chargées de prononcer sur les demandes d'autorisation de se jeter en dehors de la question de sécurité, de salubrité ou de commodité. La décision qui, en l'absence d'une disposition spéciale, emprunterait ses motifs à l'intérêt de la reproduction des bois du canton ou à l'intérêt des besoins de consommation des communes environnantes serait, par cela même, entachée d'excès de pouvoir. (Voy. ord. 6 janvier 1830, de Champigny).

623. — Les hauts fourneaux font dans la nomenclature annexée à l'ordonnance du 14 janvier 1815, l'objet d'une annotation ainsi conçue : « Les établis-
« sements de ce genre ne seront autorisés qu'autant
« que les entrepreneurs auront rempli les formalités
« prescrites par la loi du 21 avril 1810 et par les ins-
« tructions du ministre de l'intérieur. »

Enfin, cette nomenclature se termine par cette disposition : « L'accomplissement des formalités éta-
« blies par le décret du 15 octobre 1810 et par notre
« présente ordonnance, ne dispense pas de celles qui
« sont prescrites pour la formation des établisse-
« ments qui seront placés dans le rayon des douanes
« ou sur uue rivière, qu'elle soit navigable ou non ;
« les réglements à ce sujet continueront à être en
« vigueur. »

La loi du 21 avril 1810 soumet elle-même l'établis-

(1) Voy. *ibid*, p. 67.

sement des hauts fourneaux à la nécessité d'une permission préalable et organise à cet égard toute une instruction. Nous n'avons point à nous en occuper ici, l'étude et l'explication de cette loi, dans son application aux usines à feu, trouveront leur place dans le chapitre que nous consacrerons aux mines. Disons seulement, dès à présent, que pour les hauts fourneaux, l'instruction réglée par le décret du 15 octobre 1810 et l'ordonnance du 14 janvier 1815, est subordonnée aux prescriptions de la loi du 21 avril 1810 et se trouve ainsi modifiée, notamment en ce qui concerne l'apposition des affiches et les délais.

624. — Nous n'avons pas, non plus, à arrêter l'attention sur la réserve concernant les usines à établir sur les rivières. Nous traiterons des formalités prescrites pour ce genre d'établissements dans un chapitre que nous consacrerons aux cours d'eau (1).

625. — La loi du 22 août 1791, tit. XIII, art. 41, le décret du 10 brumaire an XIV, art. 1er, et enfin la loi du 20 avril 1816, art. 37, reproduisent et complètent la réserve stipulée en vue des intérêts confiés à l'administration des douanes ; et une ordonnance du 8 juin 1822, dont le but était de mettre fin aux profits que la contrebande avait pu tirer de l'affranchissement de tout impôt stipulé par un décret du 13 octobre 1809 pour le sel employé à la fabrication des

(1) Dans les cas où le préfet est appelé par le décret *sur la décentralisation*, à connaître des demandes d'autorisation pour établissements à créer sur les cours d'eau, la question d'autorisation sera tranchée par un seul et même acte, au double point de vue de la salubrité publique et du régime du cours d'eau.

soudes, dispose spécialement pour les établissements affectés à cette fabrication : il y est dit :

« Lorsqu'il s'agira de l'établissement d'une nou-
« velle fabrique de soude, notre directeur général
« des douanes sera consulté, quelle que soit la classe
« dans laquelle ces sortes de fabriques auront été
« rangées, soit par le décret du 15 octobre 1810, soit
« par notre ordonnance du 14 janvier 1815. Aucune
« permission ne pourra être accordée si la fabrique
« n'est fermée par un mur d'enceinte à hauteur suf-
« fisante, dans lequel il ne pourra être pratiqué
« d'autre communication avec l'extérieur que celle
« de la porte d'entrée. »

626. — Le décret *sur la décentralisation* du 25 mars 1852 porte que *le préfet statuera sur l'autorisation de fabriques et ateliers dans le rayon des douanes, sur l'avis conforme du directeur des douanes.* (Voy. art. 2 et § 9 du tableau B.)

Le décret qui substituait le préfet au gouvernement dans le droit de prononcer sur les demandes d'autorisation pour les établissements de la première classe, devait, pour rester fidèle au principe de la hiérarchie, substituer le directeur des douanes au directeur général dans l'avis à donner.

Mais il est à remarquer que le préfet ne peut exercer son droit que d'accord avec ce directeur. En cas de dissentiment entre le préfet et le directeur des douanes, soit sur la question de savoir si l'autorisation doit être ou non accordée, soit sur les conditions à imposer à celui qui la demande, la décision est réservée au gouvernement (1).

(1) Cette restriction au droit du préfet n'a point trait aux fabri-

Dans quelle forme et suivant quelles règles le gouvernement prononcera-t-il ?

Au premier coup d'œil, on est tenté de répondre que le droit du préfet cessant, on retombe sous l'empire du décret de 1810.

Cependant il n'en est pas ainsi. La dérogation consacrée par le décret de 1852 est absolue en ce sens qu'elle constitue et organise la compétence dans des conditions toutes nouvelles. Le droit attribué au préfet se trouve, par cela même qu'il est passé dans ses mains, soumis aux principes qui dominent tous les droits dont l'exercice est confié à ce fonctionnaire, et dont le plus important à considérer est celui qui fait du préfet un fonctionnaire subordonné.

L'intention de l'auteur du décret *sur la décentralisation* de maintenir ce principe ne peut être mise en doute, puisqu'il a pris soin de dire expressément par son art. 6, que *les préfets rendraient compte de leurs actes aux ministres compétents dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseraient ; et que ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées pourraient être annulés ou réformés par les ministres compétents.* Il est donc rationnel, dans le cas où le décret, sans d'ailleurs renvoyer à la législation que son objet a été de changer, fait une nécessité de recourir à une autorité supérieure pour faire trancher le dissentiment entre le préfet et une autre autorité subordonnée, de s'a-

ques de soude, qui, sous ce rapport, sont restées dans le droit commun. Elles ne tombent sous son atteinte qu'autant qu'elles doivent être formées dans le rayon des douanes.

dresser au supérieur commun, qui est ici le ministre des finances.

627. — Enfin, la fabrication des poudres détonnantes et fulminantes a été placée sous un régime particulier.

Une ordonnance du 30 octobre 1836 consacre pour les fabriques de fulminate de mercure les dispositions suivantes :

« Art. 1er. — Les fabriques de fulminate de mer-
« cure, amorces fulminantes et autres matières dans
« la préparation desquelles entre le fulminate de mer-
« cure, doivent être closes de murs et éloignées de
« toute habitation, ainsi que des routes et chemins
« publics.

« Art. 2. — Toute demande en autorisation pour
« un établissement de cette nature devra être accom-
« pagnée d'un plan indiquant :

« 1° La position de l'emplacement par rapport aux
« habitations, routes et chemins les plus voisins ;

« 2° Celle de tous les bâtiments et ateliers, les uns
« par rapport aux autres ;

« 3° Le détail des distributions intérieures de cha-
« que local. Le plan, visé dans l'ordonnance d'auto-
« risation, à laquelle il restera annexé, ne pourra
« plus être changé qu'en vertu d'une autorisation
« nouvelle.

« La mise en activité de la fabrique sera toujours
« précédée d'une vérification faite par les soins de
« l'autorité locale, qui constatera l'exécution fidèle
« du plan. Il en sera dressé procès-verbal.

« Art. 3. — Les divers ateliers seront isolés les
« uns des autres. Le sol en sera recouvert d'une lame

« de plomb ou de plâtre; la pierre siliceuse est pro-« hibée dans la construction de ces ateliers.

« Art. 4. — Les tablettes dont il sera fait emploi « dans ces ateliers seront en bois blanc ; la plus « élevée, placée à un mètre soixante centimètres au-« dessus du sol, devra toujours rester libre.

« Art. 5. — L'atelier spécialement affecté à la fabri-« cation du fulminate devra être particulièrement « éloigné de la poudrière et du dépôt des esprits. « L'ordonnance d'autorisation fixera, dans chaque « établissement particulier, la distance respective « des autres bâtiments de la fabrique.

« Art. 6. — La poudrière ne renfermera qu'une « seule rangée de tablettes, placée à un mètre trente « centimètres du sol ; le sol sera, comme celui des « ateliers, recouvert en lames de plomb ou en plâtre. « Ce bâtiment n'aura qu'une seule porte.

« Art. 7. — L'usage des tamis en fil métallique « est interdit.

« Art. 8. — La poudre grainée et séchée sera ren-« fermée dans des caisses de bois blanc, bien jointes, « recouvertes d'une feuille de carton, et placées sur « des supports en liége. Aucune de ces caisses ne « devra contenir plus de cinq kilogrammes de poudre.

« Art. 9. — Aucun transvasement de poudre ne « pourra s'effectuer dans la poudrière. Cette opéra-« tion devra se faire dans un local isolé et fermé, qui « n'aura pas d'autre destination. Il sera pris pour la « construction de ce local, ainsi que pour l'établisse-« ment de son sol, les mêmes précautions que pour « la construction et le sol des autres ateliers.

« Art. 10. — Il ne pourra être porté à la fois dans

« l'atelier de charge que la dixième partie, au plus, de « la poudre qui doit être manipulée dans la journée.

« Art. 11. — Le directeur de l'établissement et le « chef des ateliers auront seuls la clef de la poudrière « et de l'atelier où se fera le transvasement de la « poudre.

« Art. 12. — Aucun ouvrier ne pourra être em- « ployé dans cette sorte de fabriques, s'il n'a dix-huit « ans accomplis.

« Art. 13. — Les dispositions de l'ordonnance du « 25 juin 1823 (1) sont maintenues et continueront à « être observées concurremment avec celles de la « présente ordonnance, qui sera constamment affi- « chée dans les fabriques qu'elle concerne.

« Art. 14. — En cas de contravention, l'autorité « locale suspendra provisoirement les travaux de la « fabrique, et en référera à l'administration supé- « rieure. L'autorisation sera retirée s'il y a lieu. »

(1) L'ordonnance du 25 juin 1823 concerne non-seulement la fabrication, mais aussi le débit des poudres détonnantes et fulminantes.

Celles de ses dispositions qui ont trait à la fabrication et se rattachent à la réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, portent simplement que les fabriques de poudres ou matières détonnantes et fulminantes feront partie de la première classe de ces établissements; et que les marchands détaillants d'objets fabriqués avec ces poudres et matières, sans être soumis aux mêmes prescriptions que les fabricants, seront cependant tenus de renfermer les différentes préparations dans des lieux sûrs et séparés, dont ils auront seuls la clef, et ne pourront se livrer à ce commerce avant d'en avoir fait la déclaration par écrit, à Paris, à la préfecture de police, et dans les autres communes, à la mairie, pour qu'il soit vérifié si leur local est convenablement disposé. (Voy. art. 1 et 5).

628. — Il faut aussi faire connaître les mesures prises dans le ressort de la préfecture de police, à Paris, pour certains établissements de la première classe sur lesquels l'attention a été appelée par la gravité des inconvénients qu'ils présentent. Nous voulons parler des boyauderies et fabriques de cordes à instruments, des chantiers d'équarrissage et des dépôts d'engrais (1).

Dans le ressort de la préfecture de police, les emplacements indiqués dans les demandes d'autorisation pour les boyauderies et fabriques de cordes à instruments, doivent être isolés de cent mètres au moins de toute habitation (autre qu'un établissement aussi incommode), et situés, autant que possible, sur le bord d'une rivière ou d'un ruisseau : à défaut de cours d'eau, il doit y être suppléé par un puits en état de fournir de l'eau en abondance. Il doit, d'ailleurs, comme pour tous les autres établissements, être joint à la demande un plan figuré des lieux et des constructions projetées. (Voy. ordonn. du préfet de police du 14 avril 1819, art. 2).

Il est expressément défendu d'établir aucun puisard pour recevoir les eaux de lavage et de macération. (Voy. *ibid.*, art. 5).

Défense est également faite aux boyaudiers et aux fabricants de cordes à instruments de faire écouler leurs eaux de lavage et de macération sur la voie pu-

(1) Les prescriptions concernant ces établissements ne sont faites que pour Paris, et nous expliquerons plus loin, à l'occasion des chantiers de bois à brûler, qu'elles ne lient pas le conseil d'Etat. Mais elles peuvent guider les préfets pour les précautions à prendre, dans les grandes villes notamment.

blique et sur quelque portion de terrain que ce soit.

Il leur est enjoint de recevoir ces eaux dans un tonneau sur voiture pour être versées le soir à la voirie, ou dans un égoût, ou dans une rivière voisine ; sont exceptés de ces défenses et injonctions, et de celles mentionnées en l'art. 5 ci-dessus, les boyaudiers et fabricants dont les ateliers sont situés au bord d'une rivière ou d'un ruisseau naturel, pourvu que l'écoulement des eaux puisse y avoir lieu immédiatement par des conduits souterrains ou par des canivaux bien dallés et bien cimentés, et qui puissent être constamment tenus en bon état de propreté. (Voy. *ibid.*, art. 6).

Les tonneaux affectés à la macération doivent être placés sous un hangar et dans un atelier dallé, et, s'il est possible, ouvert à tous les vents. (Voy. *ibid.*, art. 7).

Les contraventions sont constatées par des procès-verbaux ou rapports qui sont transmis au préfet de police ; et il est pris contre les contrevenants, les mesures de police administrative que réclame la salubrité publique, sans préjudice des poursuites à exercer devant les tribunaux, conformément aux lois. (Voy. *ibid.*, art. 8).

629. — On entend par chantiers ou clos d'équarrissage, les lieux où l'on abat les chevaux et autres animaux non destinés à la nourriture de l'homme.

Indépendamment des conditions imposées par le décret de 1810, les équarrisseurs ont à justifier qu'ils sont pourvus de voitures, de chevaux, de cordages et des autres ustensiles nécessaires pour l'équarrissage.

(Voy. ordonn. du préfet de police du 24 août 1811, art. 2).

Les voitures pour le transport des animaux morts à l'équarrissage doivent être couvertes (Voy. *ibid.*, art. 3), et porter clouée en avant de la roue et au côté gauche de la voiture une plaque de métal, indiquant, en caractères apparents, le nom et le domicile du propriétaire, conformément à l'art. 9 de la loi du 3 nivôse an VI, et sous peine de 25 francs d'amende et d'amende double si la plaque porte soit un nom, soit un domicile faux ou supposé. (Voy. *ibid.*, art. 4).

Il est interdit d'équarrir dans l'intérieur de Paris. (Voy. *ibid.*, art. 5).

Les équarrisseurs sont tenus d'enlever, à la première réquisition, les animaux morts sur la voie publique. (Voy. *ibid.*, art. 7).

Les animaux vivants envoyés à l'équarrissage doivent être abattus et équarris dans le jour. (Voy. *ibid.*, art. 8).

Les animaux morts ou atteints de maladies charboneuses ne peuvent être équarris qu'en présence d'un expert vétérinaire, qui indique les précautions à prendre. — L'expert vétérinaire en dresse un rapport qu'il transmet sans retard au préfet de police. (Voy. *ibid.*, art. 9).

Il est défendu aux équarrisseurs et à tous autres de vendre la chair de cheval et d'autres animaux livrés à l'équarrissage. (Voy. *ibid.*, art. 10).

Enfin, les équarrisseurs sont astreints à laver et balayer, tous les jours, leurs ateliers et à les entretenir en état de propreté. (Voy. *ibid.*, art. 12).

L'application de ces dispositions est confiée au pré-

fet de police pour les mesures de l'office de l'administrateur et aux tribunaux pour la répression des contraventions. (Voy. *ibid.*, art. 14).

630. — Les prescriptions relatives aux dépôts d'engrais se trouvent consignées dans une ordonnance du préfet de police, à la date du 31 mai 1821, dont les considérants sont : « qu'il est habituellement « formé dans les campagnes, aux environs de Paris, « un nombre considérable de dépôts d'engrais, com« posés de boues, d'immondices, ou de débris de ma« tières animales, qui répandent des exhalaisons in« fectes ; et qu'il importe de préserver les habita« tions et même les grandes routes de l'influence « insalubre que peuvent produire ces exhalaisons, « sans nuire aux avantages que les cultivateurs reti« rent de l'emploi de ces engrais. » Voici l'analyse des prescriptions que renferme cette ordonnance.

Aucun dépôt d'engrais composés de débris d'animaux provenant, soit des abattoirs et des boyauderies ou des clos d'équarrissage, soit des fabriques de colle forte ou autres ateliers du même genre, ne peut être formé, dans toutes les communes du ressort de la préfecture de police, qu'à une distance d'au moins deux cents mètres de toute habitation, et de cent mètres des grandes routes. (Voy. ord. 31 mai 1821, art. 1er).

Si ces engrais n'ont pas été employés dans l'espace de deux jours, à compter du jour où le dépôt a été fait, les cultivateurs, en attendant un moment plus favorable pour s'en servir, sont tenus de les placer dans une fosse recouverte d'une couche de terre de deux pouces d'épaisseur au moins. (Voy. *ibid.*, art. 2).

Les dépôts de boues et d'immondices destinés à être vendus, autres que les voiries affectées à cette destination, par l'autorité, pour le service public (1), doivent être éloignés de deux cent cinquante mètres des maisons d'habitation, et de cent mètres des grandes routes. (Voy. *ibid.*, art. 3).

Ces diverses prescriptions ne sont point applicables aux dépôts de fumiers ordinaires de cheval, de vache et de mouton. (Voy. *ibid.*, art. 4).

631. — Un décret du 1er août 1864 a tranché, en faveur des préfets, une question de compétence que le ministre de l'intérieur avait résolue contre eux par une instruction du 22 juin 1853. Ce décret dit que les préfets statueront sur les propositions d'établir des abattoirs publics et trace les règles à suivre pour la fixation des tarifs d'abattage. Il n'y a donc plus à distinguer entre le caractère d'établissements insalubres et le caractère d'établissements communaux. l'autorisation, sous ce double rapport, ne relève que du préfet.

§ 2. — *Établissements de la deuxième classe.*

632. — Motifs généraux de classement.
633. — Demande d'autorisation.
634. — Enquête de *commodo* et *incommodo*.
635. — Avis à obtenir du conseil de salubrité.
636. — Envoi au préfet. — Décision.
637. — Recours.
638. — Suite.

(1) Les précautions pour les voiries affectées au service du nettoiement de la ville sont réglées par le cahier des charges de l'entreprise.

632. — Dans les établissements qui composent la seconde classe, les inconvénients de la fabrication ne tiennent en général qu'à un défaut de perfection dans les procédés ou les appareils. L'éloignement des lieux habités ne constitue donc pas une condition à beaucoup près aussi absolue pour l'autorisation de ces établissements que pour celle des établissements de la première classe. La seconde classe comprend, aux termes de l'art. 1er du décret de 1810, « les manufac- « tures et ateliers dont l'éloignement des habitations « n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il « importe néanmoins de ne permettre la formation « qu'après avoir acquis la certitude que les opérations « qu'on y pratique sont exécutées de manière à ne « pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni « à leur causer des dommages. »

633. — Lorsqu'il s'agit d'un atelier de la seconde

classe, c'est au sous-préfet de l'arrondissement que la demande d'autorisation doit être adressée (1). (Voy. décret du 15 octobre 1810, art. 1er). Les formes sont d'ailleurs les mêmes que pour les établissements de la première classe. Il faut avoir soin de désigner avec précision le siége de l'usine ainsi que la nature des opérations que comportera son exploitation, et d'en fournir un plan en double expédition indiquant l'emplacement des appareils, les dispositions intérieures de l'établissement et sa distance des habitations et des terrains voisins. Il est de règle, à cet effet, que les habitations situées dans un rayon de deux cents mètres au moins, soient portées sur le plan ; que l'orientation de ce plan soit indiquée ; qu'il soit muni d'une échelle à l'aide de laquelle on puisse mesurer les distances, et enfin certifié par le maire de la commune. (Voy. *suprà*, n° 611, à la note).

634. — Le sous-préfet renvoie la demande au maire de la commune dans laquelle doit être formé l'établissement projeté, et le charge simplement de procéder à une enquête de *commodo* et *incommodo*. Il n'y a pas d'affiches à faire apposer ; on n'a pas cru qu'il fût nécessaire de recourir à une publication officielle pour éveiller la sollicitude sur des inconvénients qui ne peuvent jamais s'étendre au loin.

635. — L'enquête finie, le maire transmet le procès-verbal au sous-préfet avec son avis, et celui-ci de-

(1) Néanmoins, si l'établissement devait être formé dans la commune chef-lieu du département, c'est au préfet directement qu'on aurait à adresser la demande. Pour le département de la Seine et les communes du ressort de la préfecture de police, c'est le préfet de police qu'on saisit.

mande un rapport à l'architecte-voyer, et soumet ensuite la demande et les pièces au conseil de salubrité de l'arrondissement (1).

636. — Après avoir pris connaissance de la délibération de ce conseil ainsi que des autres pièces de l'instruction, le sous-préfet prend lui-même un arrêté en forme d'avis et transmet le tout au préfet, qui statue.

637. — L'art. 7 du décret de 1810 porte que « le « préfet statuera, sauf le recours au conseil d'Etat « par toutes les parties intéressées. » Si la disposition s'arrêtait là, elle ne présenterait d'autre singularité que la réserve du recours immédiat, c'est-à-dire sans l'intermédiaire du ministre, au conseil d'Etat, et se justifierait, sous tous les autres rapports, par la considération que la survenance d'oppositions fait presque toujours des arrêtés préfectoraux autant de mesures réglant des droits opposés. Mais le même article ajoute: « S'il y a opposition, il y sera statué par le « conseil de préfecture, sauf le recours au conseil « d'Etat. » Nous n'entreprendrons ni de concilier, ni même d'expliquer ces deux dispositions. Elles sont le résultat d'une confusion d'idées et ont donné lieu

(1) Un arrêté du 18 décembre 1848, dont l'objet est de prescrire l'organisation dans chaque arrondissement, d'un conseil d'hygiène publique et de salubrité, dit que ces conseils peuvent être spécialement consultés sur divers objets, et, entre autres, sur les demandes en autorisation, translation ou révocation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Et les arrêtés pris par les préfets, en exécution de l'arrêté du chef du pouvoir exécutif, portent que les conseils de salubrité seront consultés sur ces demandes.

à des difficultés d'application que la jurisprudence a tranchées plutôt qu'elle ne les a résolues.

On avait d'abord jugé que le préfet, pour satisfaire aux prescriptions de l'art. 7 du décret, devait déférer les oppositions au conseil de préfecture et attendre sa décision pour prononcer ensuite, lui-même, sur la demande en autorisation qui les avait suscitées. C'est le système suivi jusqu'en 1817. (Voy. ord. 19 mars 1817, Ronde).

Mais depuis, le conseil en est venu à attribuer et maintenir une juridiction distincte et indépendante au préfet et au conseil de préfecture. Le préfet, que la demande ait ou non suscité des oppositions, doit statuer sans attendre la décision, ni prendre l'avis du conseil de préfecture. (Voy. ord. 18 mai 1837, Thibaud; 4 décembre 1837, Jacquet; 28 mars 1862, Mosnier). Ce n'est qu'au point de vue de la voie à prendre pour faire valoir les oppositions à l'encontre de sa décision, qu'on a à tenir compte de la juridiction attribuée au conseil de préfecture.

Et, en effet, le recours au conseil d'Etat contre l'arrêté préfectoral n'est et ne demeure ouvert qu'au profit du postulant qui a essuyé un refus ou qui prétend faire changer les conditions imposées à l'autorisation. (Voy. ord. 20 avril 1839, John Collier; 26 décembre 1856, Lemaire.) Les tiers, les voisins, intéressés à ce que l'arrêté soit maintenu dans le refus qu'il prononce ou dans les mesures de précautions qu'il prescrit, sont toutefois en droit de se présenter dans l'instance à titre d'intervenants. (Voy. ordon. 6 mars 1835, Lezian; 7 avril 1835, Vayson; 25 avril 1842, Grand-Jean; 13 janvier 1853, Nicolle); et même

d'attaquer l'ordonnance rendue, sous forme de tierce-opposition, dans le cas où ils n'ont pas figuré au débat. (Voy. ord. 5 septembre 1836, Graudin). On va plus loin encore ; si le postulant attaque un arrêté d'autorisation dans le chef qui subordonne le bénéfice de cette autorisation à l'accomplissement de certaines conditions, les tiers ne sont pas simplement admis à agir par la voie de l'intervention, à l'effet de faire maintenir les conditions prescrites dans leur intérêt; on les admet à prendre la voie du recours incident pour demander que l'arrêté soit réformé et l'autorisation refusée. (Voy. ord. 23 décembre 1845, Deseille).

638. — Mais les tiers n'ont pas la faculté d'user du recours direct contre l'arrêté préfectoral ; ce n'est qu'autant que le débat est porté par le postulant lui-même devant le conseil d'Etat, qu'il leur est donné de venir eux-mêmes prendre position devant ce tribunal d'appel. Il n'en faut pas conclure, néanmoins, que toute action directe soit interdite aux tiers, on les astreint seulement à l'exercer par une voie et devant un juge différents. Leurs réclamations, en dehors de toute instance engagée par le postulant lui-même, ne doivent et ne peuvent se produire que devant le conseil de préfecture. (Voy. ord. 11 août 1841, Caron ; 2 décembre 1853, Débolo ; 16 juillet 1857, Boizet ; 29 décembre 1858, Féry). Ce conseil prononce alors comme autorité juridique, et ses décisions sont naturellement soumises au recours devant le conseil d'Etat.

D'après cela, la conduite à tenir par les tiers est facile à indiquer. Durant le cours de l'instruction devant le préfet, c'est à lui qu'ils doivent adresser toutes

leurs réclamations et observations. Après l'arrêté pris par le préfet, s'il y a appel de la part du postulant, les tiers doivent intervenir pour faire valoir leurs oppositions; s'ils négligeaient ce soin, la tierce-opposition leur donnerait seule le moyen de faire tomber ou modifier la décision rendue sur le recours. Dans le cas, au contraire, où il n'y a point d'appel interjeté par le postulant, les tiers intéressés à attaquer l'arrêté préfectoral ont une action toute spéciale à cet effet; elle se porte devant le conseil de préfecture.

639. — Cette dernière règle est bien certaine, mais elle est toute spéciale au recours à fin de *réformation* prévu et réglé par le décret de 1810. Le conseil d'Etat en a conclu qu'elle restait étrangère au recours à fin d'*annulation* pour cause d'incompétence et excès de pouvoir, qui a son principe dans les lois fondamentales de l'ordre administratif. (V. *sup.*, tit. I, ch. VIII). Il admet les tiers eux-mêmes à déférer directement à la censure du conseil d'Etat les arrêtés préfectoraux qu'ils croient pouvoir dénoncer comme entachés d'incompétence ou d'excès de pouvoir. (Voy. décr. 6 mai 1853, Perrache). Ils sont dispensés de saisir d'abord le conseil de préfecture, et prennent pour point de départ de leur action la loi des 7-14 octobre 1790, et non plus les dispositions du décret du 15 octobre 1810. Mais, dans ce cas, l'examen du conseil d'Etat ne peut porter que sur les vices constitutifs de l'incompétence ou de l'excès de pouvoir, il n'a point à connaître du fond du litige et l'effet de sa décision, lorsqu'il annule l'arrêté attaqué, est simplement de ramener la cause et les parties devant le préfet. On n'a donc d'autre avantage à attendre de ce recours que celui d'une

nouvelle instruction et des modifications qu'elle pourra amener dans les convictions de l'autorité.

640. — Durant le cours des variations de la jurisprudence sur la distinction à maintenir entre la mission assignée au préfet et celle réservée au conseil de préfecture, il est arrivé plus d'une fois que le préfet a cru, en présence d'oppositions produites devant lui, ne pouvoir mieux faire que de consulter le conseil de préfecture, et qu'ensuite on s'est demandé si l'avis qu'il avait préalablement émis, ne faisait point obstacle à la compétence du conseil de préfecture pour connaître de l'opposition à l'arrêté d'autorisation.

Mais le conseil d'Etat n'a jamais vu là de difficulté sérieuse ; il a considéré que du moment que le conseil de préfecture n'avait pris part à l'instruction que par un avis et non par une décision, son pouvoir de juridiction était resté entier (1). (Voy. ord. 26 oct. 1825, Thollet ; 20 juin 1827, min. de la guerre ; 6 août 1861, Brisset).

641. — Il ne faut pas même supposer qu'on soit astreint à n'invoquer devant le conseil de préfecture que ce qu'on appelle, en style juridique, des moyens

(1) Cette solution emprunte une importance toute nouvelle au décret du 25 mars 1852, qui remet la décision aux préfets pour les établissements de première classe, sous réserve des voies de recours ouvertes contre leurs arrêtés en matière d'établissements de deuxième classe. Le conseil de préfecture doit être consulté toutes les fois que la demande en autorisation, pour les établissements de première classe, suscite une opposition ; si donc l'avis préalable avait pu faire obstacle à toute décision de sa part, l'application du décret de décentralisation eût rencontré une difficulté des plus graves !

nouveaux. N'eût-on à s'armer que des objections consignées dans le procès-verbal d'enquête, et ces objections eussent-elles fait l'objet d'une appréciation dans l'arrêté d'autorisation, l'opposition n'en serait pas moins valable, au moins en la forme. Il suffit, pour que le conseil se trouve bien et dûment saisi, que l'action soit postérieure à l'arrêté préfectoral et dirigée contre l'autorisation obtenue par le fabricant. (Voy. ord. 20 oct. 1828, Lepaire).

642. — Nous n'avons point à entrer dans le détail des motifs propres à fournir une base solide aux oppositions. Mais nous devons faire observer qu'il importe de les puiser dans les inconvénients qui ont déterminé le classement de l'établissement. Supposons qu'il s'agisse d'un four à chaux ; c'est bien en vain que les voisins, au lieu d'opposer l'insalubrité ou l'incommodité de ce genre d'établissement, prétendraient le faire interdire par le conseil de préfecture dans l'intérêt de la reproduction des bois dans le canton. (Voy. ord. 22 févr. 1838, Demont d'Aurensan).

On a, d'ailleurs, vu dans l'exposé des caractères communs aux établissements rangés dans la seconde classe que leur éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire. Il s'ensuit que ce n'est pas tant dans le plus ou moins de convenance de l'emplacement choisi que dans la nécessité ou le plus ou moins d'efficacité de conditions à remplir dans la construction de l'usine ou son mode d'exploitation, pour garantir les voisins, qu'il convient de chercher un appui à l'opposition. (Voy. ord. 14 févr. 1838, Colomb).

643. — On voit, en effet, par les monuments de la jurisprudence que, pour les établissements de la se-

conde classe, la préoccupation de l'autorité est toujours de faire qu'au moyen de certaines précautions, les intérêts de l'industrie se trouvent conciliés avec le respect dû à la propriété. Le plus ordinairement, les précautions sont indiquées avec précision et constituent la condition imposée à l'autorisation. Ainsi, on autorisera un four à plâtre à la charge par le postulant, de donner à la cheminée de la brûlerie une certaine élévation, et de n'affecter à la trituration du plâtre qu'un bâtiment clos, couvert et entouré d'une enceinte de murs. (Voy. ord. 8 mars 1844, Fragot).

Ou bien, s'il s'agit d'une usine desservie par une machine à feu et donnant des résidus infects, on imposera au fabricant la condition, par exemple, d'employer un appareil fumivore, de ne brûler que du coke ou de la houille légère, et d'établir un égoût couvert pour conduire les eaux de la fabrique. (Voy. décr. 8 décembre 1853, de Morel).

D'autres fois, cependant, on se contente de stipuler, en termes généraux, que le fabricant sera tenu de se conformer à toutes les conditions qui seraient ultérieurement prescrites par l'autorité administrative, à l'effet de pourvoir aux exigences de salubrité (1).

(1) Le comité consultatif des arts et manufactures n'admet pas que la fumée des fours à chaux puisse nuire aux vignobles. Mais il reconnaît, en même temps, que l'opinion contraire est assez généralement accréditée pour qu'on ait à redouter de voir les populations, en cas d'insuccès d'une récolte, se lever contre les chaufourniers ; et, en conséquence, on astreint volontiers ceux-ci à un chômage d'un mois dans le temps fixé par le maire, aux époques de la floraison et des vendanges. (Voy. ordonnance 16 juin 1841, Mathieu).

(Voy. ord. 9 décembre 1845, commune de Creyssels : décr. 2 décembre 1853, Débolo).

Les postulants ne s'y méprennent pas ; et dès que la solution menace de tourner contre eux dans le cours du débat engagé soit devant le conseil d'Etat, soit devant le conseil de préfecture, ils se montrent empressés à offrir de se soumettre à des modifications qu'ils ne manquent pas de présenter comme de nature à remédier à tous les inconvénients qu'on redoute. Mais le conseil d'Etat se fait, le plus ordinairement, un devoir de se refuser à examiner ces propositions. (Voy. ord. 20 avril 1839, John Collier ; 11 mai 1850, Paufichet). Il n'oublie pas un instant que, dans des établissements de ce genre, la prudence veut qu'on s'entoure de lumières que l'instruction peut seule fournir, et, particulièrement, que l'on prenne, au préalable, l'avis des gens de l'art qui composent les conseils de salubrité et même le comité consultatif des arts et manufactures.

644. — Le délai pour le recours à former devant le conseil d'Etat contre les arrêtés du préfet, en vertu du décret de 1810, est celui déterminé par l'art. 11 du réglement du 22 juillet 1806 pour les décisions de toute autorité qui *ressortit* au conseil d'Etat, c'est-à-dire le délai de trois mois à partir de la notification. Le préfet statue, en matière d'ateliers insalubres, comme juge du premier degré, et c'est à titre d'appel que ses actes sont portés devant le conseil d'Etat ; il tombe donc virtuellement sous le coup de la disposition du réglement de 1806. (Voy. ord. 20 avril 1839. John Collier ; 11 juillet 1842, Deschamps ; décr. 2 décembre 1853, Débolo).

Les auteurs s'accordent, au contraire, à signaler, dans la loi, en ce qui a trait aux réclamations à soumettre aux conseils de préfecture, une lacune qu'ils dénoncent comme fâcheuse. Il n'y a pas de délai fixé pour réclamer devant le conseil de préfecture contre les arrêtés d'autorisation. (11 août 1859, Duboul). Le fabricant est et reste donc à la merci des tiers. Il ne dépend pas de lui de les mettre en demeure et de leur imposer un délai, en notifiant l'autorisation qu'il a obtenue. La loi ne lui offre même pas de moyen de savoir s'il aura des adversaires, et quels ils seront; les oppositions peuvent, en effet, surgir, non-seulement après l'enquête, mais même après l'octroi de l'autorisation et durant le cours de l'exploitation. Mais est-ce là un oubli de la loi? Nous serions plutôt d'avis qu'elle a voulu ménager au voisinage la ressource de réclamer à tout instant contre des inconvénients que leur nature même ne permet guère de prévoir et de prévenir avec quelque certitude.

Le conseil d'Etat, dans une affaire assez récente, après avoir constaté que l'opposition à un établissement autorisé par arrêté du 29 juillet 1856 n'avait été formée qu'à la date du 9 novembre 1859, a décidé que l'*opposition n'était plus recevable* (11 mars 1862, commune de Puteaux). Les arrêtistes accompagnent, d'ailleurs, cette décision d'une note, évidemment due au rapporteur, et dans laquelle, après citation de l'opinion que nous venons d'indiquer, il est dit:

« La décision, intervenue dans l'affaire actuelle, prouve que cette doctrine n'a pas prévalu devant le conseil d'Etat. Frappé de cette considération que l'industrie a besoin de sécurité, que le fabricant ne peut

rester éternellement à la merci des tiers, le conseil d'Etat a pensé au contraire que, si la loi ne fixe aucun délai pour former opposition, il y a du moins un certain délai moral, certaines circonstances après lesquelles la réclamation des intéressés n'est plus recevable. Ainsi lorsque, comme dans l'espèce actuelle, les tiers ont négligé de présenter leurs griefs dans l'enquête de *commodo* et *incommodo*, lorsqu'après l'arrêté du préfet ils ont continué à garder le silence et souffert la construction de l'établissement, lorsqu'enfin l'usine a fonctionné plusieurs mois, voire même plusieurs années, sans que les propriétaires voisins se soient émus, sans qu'ils aient porté leurs protestations devant la juridiction compétente, dans ce cas ce n'est plus, dans l'opinion du conseil d'Etat, l'art. 7 du décret du 15 octobre 1810 qui est applicable, mais bien l'art. 12 qui permet de prononcer la suppression de l'établissement, par un décret rendu en conseil d'Etat, si cet établissement présente de graves inconvénients pour la salubrité publique, la culture ou l'intérêt général.

« Toutefois, nous ne croyons pas que, dans la pensée du conseil d'Etat, l'exécution de l'arrêté d'autorisation, quelque importante que soit cette circonstance, suffise à elle toute seule pour rendre l'opposition non recevable : il pourrait se faire que les propriétaires voisins aient encore le droit de réclamer, bien que depuis quelque temps déjà l'usine ait été remise en état d'activité. Mais si, à cette exécution, il se joint d'autres circonstances de fait, telles que le silence des intéressés avant et après l'arrêté d'autorisation, une exploitation paisible de l'établissement, un long

délai écoulé à partir du jour où les opérations ont commencé dans l'usine, les propriétaires voisins sont censés avoir abandonné le droit qu'ils avaient de former opposition, et, comme le dit très bien M. Serrigny, on peut leur appliquer cette maxime de droit et de raison : *Qui videt et patitur tacite consentire videtur*.

« En résumé, il y a, selon nous, en ce qui touche la recevabilité de l'oppositiou, une question de fait, une question d'appréciation, dont la solution appartient au conseil de préfecture, sauf recours devant l'Empereur, en son conseil d'Etat ; mais, en définitive, en présence de la décision que nous rapportons, on peut affirmer que le conseil d'Etat n'admet pas que le droit, qui appartient aux tiers de former opposition, puisse s'exercer à toute époque et reste indéfiniment suspendu, comme l'épée de Damoclès, sur la tête des fabricants autorisés. »

Nous ne voulons discuter ni la décision ni la signification que lui assigne la note. Mais on nous accordera qu'il est bien difficile d'en faire sortir un principe, une règle de nature à donner à l'industrie la sécurité dont on a reconnu qu'elle avait besoin et qui ne peut lui venir de l'arbitraire.

Quoi qu'il en soit, on comprend aisément, quant au recours contre la décision du conseil de préfecture, qu'il doit être formé dans les trois mois à dater de la notification. L'affaire étant manifestement judiciaire dès qu'elle est venue devant le conseil de préfecture, elle est nécessairement, sous le rapport des délais, soumise à la règle générale.

645. — De même que nous avons eu à distinguer, dans la première classe, certaines fabrications sou-

mises à des règles spéciales, nous devons appeler l'attention sur des établissements qui, bien que rangés dans la seconde classe, font cependant l'objet de dispositions toutes particulières, nous voulons parler des usines à gaz et des machines à vapeur.

646. — Le classement des usines à gaz se rattache à l'opposition que suscita, en 1823, l'établissement, par M. Pawels, d'une usine de ce genre, dans le faubourg Poissonnière.

Le conseil d'Etat avait, sur le recours des principaux habitants du quartier au nombre de 65, annulé l'arrêté d'autorisation émané du préfet de police, et l'ordonnance, rendue à la date du 10 septembre 1823, empruntait l'un de ses motifs au défaut de *classification légale pour les entreprises d'éclairage par le gaz*.

Le sieur Pawels se hâta de provoquer le ministre de l'intérieur à faire combler cette lacune.

Le conseil de salubrité, le conseil supérieur des arts et manufactures, et l'Académie des sciences furent consultés ; et l'appréciation de la nouvelle industrie, au point de vue des dangers et des inconvénients dont on avait à tenir compte pour la classer, donna lieu à la plus vive controverse.

Le gouvernement trancha la question en écartant l'opinion de ceux qui voulaient que la fabrication du gaz fût reléguée loin de toute habitation; mais il s'efforça en même temps d'entourer cette fabrication de tout un système de précautions.

Ce fut l'objet d'une ordonnance royale rendue à la date du 20 août 1824. Cette ordonnance range tous les établissements d'éclairage par le gaz hydrogène, tant les usines où le gaz se fabrique, que les dépôts

où il est conservé, dans la seconde classe des établissements insalubres, dangereux ou incommodes, et les soumet, en outre, à une série de mesures de précaution indiquées dans une instruction à laquelle elle se réfère et qui en est l'annexe.

Ces dispositions n'ont rencontré, dans l'application, aucune difficulté de nature contentieuse. La jurisprudence ne témoigne que de l'attention que le conseil d'Etat a apportée à placer et maintenir tous les appareils servant à la fabrication du gaz hydrogène sous l'empire de l'ordonnance du 20 août 1824. (Voy. ord. 2 août 1836, Leboiteux.)

647. — Mais les progrès de l'industrie ne tardèrent pas à tromper les prévisions de cette ordonnance. Un sieur Lépine inventa un appareil avec lequel chacun put fabriquer du gaz pour son usage. De là une nouvelle ordonnance du 25 mars 1838 dont l'art. 1er portait que *les petits appareils domestiques pour fabriquer le gaz hydrogène, destinés à fournir, au plus, à dix becs d'éclairage, et tout gazomètre en dépendant, d'une capacité de sept mètres cubes au plus, étaient rangés dans la troisième classe des établissements dangereux, insalubres ou incommodes.*

648. — Plus tard, ces diverses ordonnances ont été abrogées et remplacées par une ordonnance du 27 janvier 1846, qui constitue, aujourd'hui, le Code des établissements d'éclairage par le gaz hydrogène, et n'a subi d'autre modification que celle résultant d'un décret du 17 mai 1865 d'après lequel l'art. 6 de l'ordonnance de 1846 est et demeure purement et simplement rapporté.

649. — L'organisation de la surveillance pour les

machines à vapeur, a suivi, comme pas à pas, le développement de cette industrie. L'administration a constamment statué en présence et sous l'inspiration des faits.

Il n'est fait mention dans le décret de 1810 que des pompes à feu ; elles y figurent au nombre des ateliers de deuxième classe.

Dans l'ordonnance de 1815, on ne rencontre encore que les pompes à feu ; mais elle distingue entre les pompes à feu qui ne brûlent pas leur fumée et celles qui la brûlent, élève les premières au rang d'ateliers de première classe et relègue les secondes dans la troisième.

650. — Dès 1823, l'expérience avait donné ses enseignements. Une ordonnance, rendue à la date du 29 octobre, rejette la distinction entre les machines qui brûlent leur fumée et celles qui ne la brûlent pas, et en consacre une nouvelle tirée du degré de pression donné par la vapeur. Elle porte réglement sur *les machines à feu à haute pression*, c'est-à-dire *celles dans lesquelles la force élastique de la vapeur fait équilibre à plus de deux atmosphères*, et les place dans la deuxième classe. Elle a, d'ailleurs, cela de remarquable que les chaudières s'y trouvent soumises à des conditions de sûreté toutes spéciales. L'administration jusqu'alors, n'avait pas paru comprendre que c'est dans la chaudière qu'est le siége des accidents les plus fréquents et les plus graves.

651. — Une ordonnance du 7 mai 1828 revient sur les machines à haute pression pour simplifier les conditions d'épreuve, relativement aux chaudières, et assujettir en même temps aux mêmes garanties

d'autres parties de la machine, telles que les tubes bouilleurs et les cylindres.

L'objet particulier d'une autre ordonnance, à la date du 23 septembre 1829, est de déclarer les épreuves prescrites par les ordonnances de 1823 et 1828 applicables aux chaudières destinées à produire de la vapeur à une pression habituelle de plus de deux atmosphères, *pour le chauffage à la vapeur et autres usages analogues.*

652. — En 1830, l'attention se porte sur les machines à basse pression. On a reconnu que les chaudières dans lesquelles la vapeur ne doit se produire qu'à une pression de moins de deux atmosphères, ne laissent pas que de comporter beaucoup de dangers; et une ordonnance datée du 25 mars 1830 les soumet à des conditions de sûreté, de nature à réduire l'étendue de ces dangers. L'art. 1er de cette ordonnance porte : « Toute chaudière destinée aux établissements « publics ou industriels, dans laquelle on doit pro- « duire de la vapeur à un degré de pression quelcon- « que, et qui servira à la marche des machines, au « chauffage à la vapeur, ou à tout autre usage, ne « pourra être établie à demeure sur un fourneau de « construction, qu'en vertu d'une autorisation obte- « nue dans les formes prescrites par le décret du « 15 octobre 1810 pour les établissements de deu- « xième classe, pour les chaudières à haute pression, « et de troisième classe pour les chaudières à basse « pression. . . »

La distinction, comme base de classement, entre les machines à haute et les machines à basse pression, distinction admise par l'ordonnance du 29 oct. 1823,

est ici reprise et consacrée de nouveau. Elle ne devait cependant pas résister longtemps à l'épreuve de l'application. On reconnut bientôt que les chaudières à basse pression éclataient tout aussi fréquemment que les autres.

653. — Une ordonnance du 22 mai 1843 avait déterminé les mesures de sûreté auxquelles seraient soumises les machines et chaudières à vapeur autres que celles placées sur des bateaux (1). Elle décidait que les machines et chaudières, tant à haute pression qu'à basse pression, ne pourraient être établies qu'en vertu d'un arrêté préfectoral conformément aux prescriptions du décret de 1810 pour les ateliers de deuxième classe.

Cette ordonnance est aujourd'hui abrogée ; un décret du 18 février 1865 a supprimé d'une manière absolue la nécessité de l'autorisation pour l'établissement des machines et chaudières à vapeur. Il suffit désormais d'une déclaration au préfet du département. (art. 10.)

L'article 12 consacre une classification en trois catégories basée sur la capacité de la chaudière et sur la tension de la vapeur. Les chaudières comprises dans la première catégorie doivent être établies en dehors de toute maison et de tout atelier surmonté d'étages ; elles ne peuvent être placées à moins de trois mètres de distance du mur d'une maison d'habitation appartenant à des tiers. Si elles sont à moins de 10 mètres, on est tenu d'observer certaines mesures de précaution déterminées par l'art. 14.

(1) Les machines à vapeur pour les bateaux destinés à naviguer sur mer sont régies par une ordonnance du 17 janvier 1846.

Les chaudières comprises dans la seconde catégorie peuvent être placées dans l'intérieur de tout atelier pourvu qu'il ne fasse pas partie d'une maison habitée par des personnes autres que le manufacturier, sa famille, ses employés ou ouvriers. Cette dernière prescription n'est pas applicable aux chaudières de la troisième catégorie.

Les fourneaux des chaudières de la seconde catégorie doivent être à un mètre ; ceux des chaudières de la troisième catégorie à 50 centimètres de distance des maisons d'habitation appartenant à des tiers.

Le foyer des chaudières de toute catégorie doit brûler sa fumée.

Le décret contient également certaines prescriptions relatives aux locomobiles et aux locomotives.

§ 3. — *Établissements de la troisième classe.*

654. — Motifs généraux de classement.
655. — Demande d'autorisation.
656. — Instruction de l'affaire. — Décision.
657. — Recours.
658. — Suite.
659. — Le recours n'est soumis à aucun délai.
660. — Appel au conseil d'Etat.
661. — Motifs d'opposition. — Conditions à stipuler dans les autorisations.
662. — Chantiers de bois à brûler. — Ils sont au nombre des établissements classés.
663. — Ordonnance de police du 1er septembre 1834, pour le ressort de la préfecture de police. — Circonscriptions.
664. — Suite. — Ordonnance du 6 juin 1837.
665. — Autorité de ces ordonnances de police.
666. — Suite.

654. — La troisième classe comprend les ateliers qui peuvent être établis sans inconvénient dans le voisinage des habitations.

655. — Pour les établissements de troisième classe, la demande n'est soumise à aucune formalité préalable d'affichage ou d'information ; elle est directement et immédiatement examinée par qui doit statuer (1).

Le décret du 15 octobre 1810 attribuait cette mission aux *maires* ; mais l'ordonnance du 14 janvier 1815 l'a transférée aux *sous-préfets*.

Pour Paris et pour tout le ressort de la préfecture de police, c'est au préfet de police qu'on a à s'adresser. (Voy, décr. 15 oct. 1810, art. 8, et ord. 14 janv. 1815, (art. 3.)

656. — Aux termes de l'ordonnance du 14 janvier 1815, ces fonctionnaires sont simplement tenus de prendre, avant de prononcer, l'avis des maires et de la police locale ; les réglements ne prescrivent pas d'autre information. Cependant le préfet de police, à Paris, est dans l'usage de faire procéder, même pour les établissements de troisième classe, à l'enquête de *commodo* et *incommodo* qui n'est imposée que pour

(1) Pour les pièces à produire voy. *suprà* nº 611, à la note.

ceux de première et de seconde. Cette marche n'a fait naître jusqu'ici aucune réclamation ; il serait prudent et sage de la suivre partout ; car l'enquête est profitable à tous ; à l'entrepreneur qui se trouve ainsi moins exposé à perdre des frais d'établissement faits en vertu d'une autorisation accordée à l'insu des voisins et qui peut ultérieurement, sur l'insistance de ceux-ci, être révoquée par l'autorité supérieure ; aux voisins qui, de cette manière sont avertis, autrement que par l'exploitation même, des incommodités qui peuvent résulter du voisinage de l'établissement.

657. — Les réclamations contre l'arrêté du sous-préfet, et, dans l'arrondissement chef-lieu, du préfet qui statue sur une demande d'autorisation pour un établissement de la troisième classe, doivent être portées devant le conseil de préfecture, soit qu'elles proviennent du postulant, soit qu'elles se produisent au nom de tiers opposants. (Voy. ord. 22 août 1838, Gianelli.)

658. — On a là une dérogation très-expresse au principe d'après lequel c'est au préfet à connaître des recours contre les mesures émanées du sous-préfet, et au ministre à prononcer sur le maintien des arrêtés préfectoraux (1). L'attribution faite au conseil de préfecture n'en est pas moins absolue : il n'est loisible à aucune des parties de renoncer à sa juridiction pour recourir au préfet ou au ministre. Voy. ord. 14 juin 1837, Couturier.) Ce n'est aussi qu'a-

(1) Mais on retrouve au moins, dans la procédure, la simplicité et la régularité dont le décret s'est si malheureusement écarté en ce qui regarde les établissements compris dans la seconde classe.

près avoir épuisé la juridiction du conseil de préfecture qu'on est autorisé à en appeler au conseil d'Etat. (Voy. ord. 30 mars 1844, Bresson.) Une ordonnance du 9 mars 1850 paraît, au premier coup-d'œil, contredire cette dernière règle, puisqu'elle statue sur le recours directement formé contre un arrêté préfectoral qui portait refus d'autoriser, dans le chef-lieu du département, l'établissement d'une buanderie, atelier de troisième classe ; mais il faut remarquer que l'on demandait l'autorisation d'exploiter cette buanderie au moyen d'une machine à vapeur ; que sous ce rapport, l'établissement projeté se rattachait à la seconde classe, et qu'on a dû, par conséquent, suivre la procédure tracée pour les établissements compris dans cette seconde classe. (Voy. ord. 9 mars 1850, Fils-Jean.)

659. — La réclamation devant le conseil de préfecture n'est soumise à aucun délai. Nous avons déjà signalé les conséquences du silence de la loi sur ce point. (Voy. *suprà*, n° 644.)

660. — Le décret ne dit rien, non plus, de la faculté de recourir au conseil d'Etat contre les arrêtés du conseil de préfecture ; et on se demanda, un instant, s'il ne fallait pas en conclure que les conseils de préfecture avaient mission de prononcer en dernier ressort. Mais on reconnut bientôt que les conseils de préfecture, lorsqu'ils font office de tribunaux, ne sont jamais que des tribunaux de première instance, et que du moment que la loi n'en a pas autrement ordonné, l'appel de leurs décisions au conseil d'Etat est de droit. (Voy. ord. 18 avril 1821, Plaisançon ; 18 juin 1823, Naussé.)

661. — Les considérations que nous avons présentées touchant les motifs d'opposition et les conditions que peuvent comporter les autorisations pour les ateliers de la seconde classe conviennent également aux ateliers de la troisième ; nous n'avons pas à les reproduire. Indiquons immédiatement ceux des ateliers de cette classe que le caractère particulier de l'exploitation dont ils sont le théâtre a fait soumettre à un régime spécial.

662. — Les chantiers de bois à brûler se présentent en première ligne.

L'ordonnance royale du 9 février 1854 a rangé les chantiers de bois, pour les villes, parmi les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, et les a placés dans la troisième classe.

La formation des chantiers de bois, dans les villes, est donc subordonnée aux prescriptions du décret du 15 octobre 1810 et de l'ordonnance complémentaire du 14 janvier 1815. Mais les conditions imposées par ces réglements généraux ne sont pas les seules à remplir, au moins à Paris.

663. — Une ordonnance de police, du 27 ventôse an X, homologuée par le ministre de l'intérieur, a longtemps régi l'établissement, dans Paris, de chantiers, magasins ou dépôts de bois de chauffage. Aujourd'hui, elle est remplacée par une ordonnance du préfet de police, du 1er septembre 1834, approuvée par arrêté ministériel du 16 du même mois.

La disposition la plus importante du réglement consacré par cette ordonnance trace, dans un intérêt de sécurité et de salubrité publiques, une circonscription hors de laquelle il n'est pas permis d'établir

des chantiers de bois à brûler. La circonscription est déterminée par une limite circulaire tracée dans l'intérieur de Paris et séparant la partie centrale de la ville, où les chantiers ne sauraient être admis sans danger, des quartiers excentriques où ces dépôts peuvent, en général, être établis sans graves inconvénients. Une ordonnance rendue le 15 novembre 1834 a bien fait subir une modification à cette circonscription, mais sans en altérer le caractère ; elle l'arrête en ces termes :

« Les chantiers de bois de chauffage dans Paris ne « pourront être formés à l'avenir que dans l'espace « compris entre les murs d'enceinte de la ville et une « ligne passant par le milieu des rues, boulevards et « places ci-après désignés ; savoir :

« *Sur la rive droite de la Seine :* — La rue Contrescarpe, le long de la gare de l'arsenal ; le boulevard « Saint-Antoine ; le boulevard des Filles-du-Calvaire ; « le boulevard du Temple ; les rues du Faubourg-du-« Temple, des Marais, du Faubourg-Saint-Martin, de « la Foire-Saint-Laurent, du Faubourg-Saint-Denis, « de Chabrol, de Bellefond, de la Tour-d'Auvergne, « des Martyrs, de Laval, Pigale, Chaptal, Blanche, de « Hambourg, de Clichy, de Navarin ; la place de l'Eu-« rope ; les rues de Vienne, de la Pépinière, de Miro-« ménil ; les rues Verte (grande), Verte (petite), de « Matignon ; l'allée des Veuves, aux Champs-Elysées, « jusqu'à la Seine ;

« *Et sur la rive gauche :* — L'esplanade des Invalides ; « le boulevard des Invalides (Est) ; le boulevard Mont-« Parnasse ; les rues de la Bourbe, Saint-Jacques, des « Capucins ; le champ des Capucins ; les rues des

« Bourguignons, de l'Oursine, Censier, de Buffon ; et « le boulevard de l'Hôpital jusqu'à la rivière. »

On voit que la ligne fixée en 1834 passait par le milieu de l'allée des Veuves, aux Champs-Elysées, et rangeait, par conséquent, les terrains compris entre cette allée, le Cours la Reine et l'allée d'Antin, parmi ceux où des chantiers de bois ne pouvaient plus être admis.

664. — Les choses étaient en cet état lorsque, le 6 juin 1837, une nouvelle ordonnance de police vint apporter quelques changements à la circonscription centrale et reporter, notamment, la ligne qui passait par l'allée des Veuves aux Champs-Elysées et l'allée d'Antin ; il y est dit :

« Art. 1er. La circonscription fixée par l'art. 1er de « l'ordonnance de police du 15 novembre 1834, comme « limite des quartiers où peuvent être établis des « chantiers de bois de chauffage, est provisoirement « modifiée.

« La ligne de cette circonscription passera, à par- « tir de la rue Blanche, par la barrière Blanche, le « chemin de ronde jusqu'à la rue de Clichy, au lieu « de la rue de Hambourg projetée, et par la rue de « Milan au lieu de la rue de Navarin projetée, pour « reprendre ensuite par la place de l'Europe, et, à « partir de la rue de Matignon, par l'allée d'Antin, au « lieu de l'allée des Veuves, aux Champs-Elysées, « jusqu'à la Seine.

« Art. 2. Les chantiers qui seront ouverts sur les « terrains compris entre l'ancienne et la nouvelle « limite, c'est-à-dire entre la rue de Hambourg et la « rue de Milan, d'une part, et entre l'allée des Veuves

« et l'allée d'Antin d'autre part, ne pourront être « établis qu'à titre de tolérance ; ils devront être sup- « primés aux époques ci-après déterminées.

« Ceux des quartiers du Roule et de la Chaussée- « d'Antin, six mois après l'époque du pavage, de l'é- « clairage et de la mise à la disposition du public des « rues de Hambourg et de Navarin.

« Ceux des quartiers des Champs-Elysées dans « trois ans à partir de la date de la présente ordon- « nance, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné « d'après l'état des quartiers à cette époque (1). »

(1) Les considérants de cette ordonnance, qui a été approuvée par le ministre de l'agriculture et du commerce, le 9 juin 1837, étaient conçus ainsi :

« Vu 1° les ordonnances de police des 1er septembre et 15 no- « vembre 1834, indiquant la ligne limitative des parties de la ville « où peuvent être établis les chantiers de bois de chauffage dans « Paris ; — 2° les demandes qui nous ont été adressées, tendant « à ce que, dans les quartiers du Roule et de la Chaussée-d'Antin, « cette ligne de circonscription fût reportée des rues de Ham- « bourg et de Navarin projetées à la rue de Milan, et à ce que la « ligne passant par l'allée des Veuves aux Champs-Élysées fût re- « portée à l'allée d'Antin ;

« Considérant que les rues de Hambourg et de Navarin n'exis- « tent encore qu'en projet et ne paraissent pas devoir être percées « immédiatement ; que cette démarcation incertaine préjudicie « aux intérêts de plusieurs propriétaires de terrains, et qu'il con- « vient de la fixer provisoirement jusqu'au percement effectif des « nouvelles rues, par des points mieux déterminés et plus saisis- « sables ;

« Considérant aussi que, vers la partie des Champs-Élysées, « l'exécution des constructions projetées dans le nouveau quar- « tier dit de François Ier, est suspendue depuis plusieurs années ;

« Considérant enfin, que beaucoup de terrains non employés

665. — Pour les fonctionnaires qui relèvent du préfet de police, les ordonnances rendues pour établir des circonscriptions ou arrondissements spéciaux hors desquels il n'est pas permis de tenir des chantiers de bois à brûler dans Paris, ont évidemment toute la force de réglements. En sera-t-il de même pour les autorités appelées par le décret du 15 octobre 1810 à connaître des réclamations contre les arrêtés des préfets en matière d'autorisation pour les établissements de la troisième classe?

Il est difficile de l'admettre. Si le conseil de préfecture et, après lui, le conseil d'Etat pouvaient être liés par des dispositions ainsi prises par le préfet de police, les citoyens se trouveraient, au moins indirectement, privés de la garantie résultant du droit de *recourir* du préfet au conseil de préfecture et du conseil de préfecture au conseil d'Etat, que le décret a entendu leur ménager.

Le conseil d'Etat ne s'y est point mépris.

Le 17 juillet 1837, un arrêté du préfet de police autorisa un sieur Ouvré à établir, *à titre de tolérance*, un chantier de bois de chauffage sur un terrain situé allée d'Antin, n° 4, près du quai de la Conférence, et compris, par conséquent, entre la limite de 1834 et celle qui venait d'être établie par l'ordonnance de police du 6 juin 1837.

L'arrêté portait que, conformément à cette ordonnance, la permission n'était accordée que pour trois ans. Mais, à l'expiration de ce terme, le sieur Ouvré

« aux constructions pourraient servir, au moins provisoirement, « à la formation des chantiers de bois de chauffage, etc... »

refusa d'évacuer son chantier et demanda le maintien de cet établissement, en se fondant sur ce que, depuis 1837, aucun changement notable n'avait été apporté au quartier.

Le préfet de police repoussa la demande par arrêté du 23 septembre 1844, et le sieur Ouvré en appela au conseil de préfecture de la Seine.

Ce conseil décida, par arrêté du 30 octobre de la même année, que la permission accordée provisoirement pour trois ans n'ayant pas été prorogée et le terrain sur lequel le chantier était formé n'étant pas compris dans l'arrondissement assigné par l'ordonnance de police du 15 novembre 1834 aux chantiers de bois à brûler, il était incompétent pour statuer.

Mais le conseil d'Etat, sur le recours du sieur Ouvré, rétablit les vrais principes par une ordonnance, à la date du 31 août 1845, ainsi conçue :

« Louis-Philippe, etc. ; — Vu le décret du 15 octo-
« bre 1810, l'ordonnance royale du 9 février 1825;

« *Sur la compétence* : Considérant que les chantiers
« de bois à brûler sont rangés, par l'ordonnance
« royale du 9 février 1825, dans la troisième classe
« des établissements insalubres et incommodes;
« qu'aux termes de l'article 8 du décret du 15 octo-
« bre 1810, un recours est ouvert devant le conseil
« de préfecture contre l'arrêté qui refuse d'autoriser
« un établissement de cette classe; que, dès lors,
« c'est à tort que le conseil de préfecture de la Seine
« s'est déclaré incompétent pour statuer sur la récla-
« mation du sieur Ouvré contre l'arrêté du préfet de
« police ;

« *Au fond :* — Considérant que les arrêtés par les-

« quels le préfet de police a indiqué la ligne limitative
« des parties de la ville de Paris où pourraient être
« établis les chantiers de bois de chauffage, ne consti-
« tuent que des mesures provisoires d'administration
« et ne font pas obstacle à ce que, lors du recours
« formé contre le refus d'autorisation, il soit examiné
« par le conseil de préfecture, et par nous, en notre
« conseil d'Etat, si l'emplacement désigné présente
« des inconvénients qui soient de nature à ne pas
« permettre l'établissement;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que
« l'emplacement choisi par le sieur Ouvré ne présente
« actuellement aucun inconvénient qui doive motiver
« le refus d'autorisation, mais qu'en raison des cir-
« constances, il y a lieu de limiter à cinq ans la du-
« rée de cette autorisation...... »

« Art. 1er. L'arrêté du conseil de préfecture de la
« Seine, en date du 30 octobre 1844, est annulé.

« Art. 2. Le sieur Ouvré est autorisé à exploiter
« pendant cinq ans, qui commenceront à courir de la
« présente ordonnance, un chantier de bois à brûler,
« Cours-la-Reine n° 2, sauf à lui à se pourvoir, à
« l'expiration dudit délai, pour obtenir, s'il y a lieu,
« une nouvelle autorisation...... »

Rien de plus formel que cette décision qui se trouve d'ailleurs confirmée par une décision plus récente du 2 avril 1852 (Nizerolles). Le droit que le conseil de préfecture et le conseil d'Etat ont reçu du décret du 15 octobre 1810 n'a point à souffrir des mesures de police dont l'objet est de tracer certaines circonscriptions pour l'établissement des chantiers de bois dans Paris. Le conseil d'Etat, ni même le conseil de

préfecture, ne se considèrent point comme liés par ces mesures, dans l'examen et le jugement des réclamations portées devant eux.

666. — Il n'en faudrait cependant pas conclure qu'elles sont dénuées de toute valeur et qu'on peut se dispenser d'en tenir compte dans les demandes ou oppositions à former.

Le conseil d'Etat voit dans les réglements pris pour déterminer les arrondissements assignés aux chantiers de bois à brûler, une appréciation des exigences de l'utilité publique d'autant plus digne de confiance qu'elle n'a pu se produire qu'à un point de vue essentiellement général ; et il se fait, le plus ordinairement, un devoir de la prendre pour base de ses décisions.

Pour les emplacements situés en dehors des arrondissements déterminés par les ordonnances de police, il n'y a pas à songer à demander aucune autorisation. La demande serait combattue au nom de l'intérêt général ; les voisins ne manqueraient pas, non plus, d'y faire obstacle par des motifs tirés de leur sûreté ou de leur repos ; et le conseil d'Etat ne se laisserait pas entraîner aisément à aller, sous ce double rapport, à l'encontre d'une mesure prise par l'administration.

Pour les emplacements, au contraire, compris dans les arrondissements déterminés par les ordonnances de police, les propriétaires ou habitants du voisinage ne peuvent espérer de lutter avec avantage, par voie d'opposition, contre les demandes d'autorisation, qu'autant qu'ils sont en position de se prévaloir de circonstances *particulières et spéciales* aux emplace-

ments indiqués. Pour tout ce qui serait inconvénient ou danger commun à tout le quartier, il faut se résigner à considérer la question comme tranchée par le réglement. (Voy. ord. 25 avril 1834, Brincart.)

667. — L'administration a, d'ailleurs, pour les conditions à imposer aux marchands de bois à brûler, la même latitude que pour les autorisations applicables à tous autres établissements. Elle est toujours maîtresse de les soumettre à toutes les prescriptions qu'elle juge nécessaires pour sauvegarder le public et même les voisins de tout péril et de toute incommodité. Tantôt elle limite le temps pour lequel l'autorisation est accordée (Voy. ord. 18 mars 1843, Chardon) (1) ; tantôt elle oblige le propriétaire du chantier à certaines mesures de précaution, par exemple, à faire et entretenir des plantations sur une partie de son terrain. (Voy. ord. 25 avril 1834, Brincart.)

668. — Pour tout ce qui a trait à la demande d'autorisation, à l'instruction et aux oppositions, les chan-

(1) Par arrêt du 6 avril 1841, le préfet de police avait autorisé un sieur Chardon à établir un chantier de bois; mais la permission n'était accordée que pour trois années.

Le sieur Chardon se pourvut sans succès au conseil de préfecture ; la restriction fut maintenue.

Il réussit mieux devant le conseil d'Etat.

L'ordonnance rendue sur son recours annule la disposition qui restreignait la durée de la permission à trois ans ; mais pourquoi ?

Par cette seule raison, que la restriction *n'était fondée sur aucune considération de danger, d'insalubrité ou d'incommodité* ; ce sont les termes de l'ordonnance.

Le conseil d'Etat n'entendait donc pas désavouer le principe de la limitation de temps, mais seulement l'application qui en avait été faite. (Voy., en ce sens, ord. 2 avril 1852, Nizerolles.)

tiers de bois sont régis par les principes communs à tous les établissements de la même classe. Nous n'avons rien de particulier à en dire, si ce n'est que l'instruction se fait à la préfecture de police avec le plus grand soin ; les demandes sont successivement communiquées, pour que chacun donne son avis, au contrôleur général des chantiers, au conseil de salubrité, à l'architecte de la préfecture et au commissaire de police de l'arrondissement.

669. — Aux termes d'une ordonnance royale du 27 janvier 1846, les petits appareils pour fabriquer le gaz, pouvant fournir au plus, en douze heures, 10 mètres cubes et les gazomètres qui en dépendent sont rangés dans la troisième classe des établissements insalubres ou incommodes.

Il en est de même des gazomètres non attenant à des appareils producteurs et dont la capacité excède 10 mètres cubes.

Cette ordonnance renferme, d'ailleurs, une série de dispositions spéciales applicables à la fabrication du gaz. (Voy. *suprà*, n° 648).

670. — Les raffineries de sel marin ont fait l'objet d'une ordonnance royale du 26 juin 1830.

Les dispositions de cette ordonnance ont pour but de prévenir, dans l'intérêt de la santé publique, les dangers que peut offrir le mode de fabrication, relativement à la qualité des produits fabriqués, et doivent se combiner avec les dispositions du décret de 1810, dont l'application est destinée à prévenir les inconvénients que la fabrication peut entraîner pour les voisins. Elles sont ainsi conçues :

« D'après le compte qui nous a été rendu des dan-

« gers qui peuvent résulter de l'emploi des chaudières
« et autres ustensiles ou appareils en cuivre, pour la
« fabrication ou le raffinage du sel marin ; voulant
« prévenir ces dangers, en accordant toutefois aux
« fabricants les délais nécessaires pour se conformer
« aux mesures qu'il convient de prescrire dans l'inté-
« rêt de la salubrité publique :

« Art. 1er. A l'avenir, il ne pourra être fait usage
« de chaudières et autres ustensiles ou appareils en
« cuivre pour la fabrication et le raffinage du sel
« marin.

« Art. 2. Il est accordé aux fabricants et raffineurs
« de sel un délai d'un an, à partir de la publication
« de la présente ordonnance, pour substituer l'emploi
« du fer, de la fonte ou de toute matière autre que le
« plomb, le cuivre ou leurs alliages, dans la compo-
« sition des chaudières et autres ustensiles ou appa-
« reils servant au raffinage du sel.

« Art. 3. Cette mesure ne sera obligatoire, pour le
« remplacement du corps de pompe et des robinets
« en cuivre actuellement existants dans les fabriques
« et raffineries, qu'un an après l'expiration du délai
« qui est accordé par l'article précédent.

« Art. 4. Les contrevenants seront poursuivis con-
« formément aux lois. »

671. — Les établissements de vacheries dans Paris ont aussi fait l'objet d'une ordonnance de police ; elle a été rendue à la date du 27 février 1838, en ces termes (1) :

(1) Ce réglement de police n'est fait que pour Paris, mais il peut être utile à consulter pour les mesures à prescrire dans les autres villes.

« Art. 1er. Aucune vacherie ne pourra être établie à l'avenir, dans Paris, si ce n'est dans des localités situées entre le mur d'enceinte et les lignes ci-après, exclusivement, savoir :

« *Côté gauche de la Seine.* — L'Esplanade et le boulevard des Invalides ; le boulevard du Mont-Parnasse ; la rue de la Bourbe ; la rue et le champ des Capucins ; les rues des Bourguignons, de l'Oursine (de la rue des Bourguignons à la rue Mouffetard), Censier, de Buffon.

« *Côté droit de la Seine.* — L'allée des Veuves, les rues d'Angoulême, de la Pépinière, Saint-Lazare, Coquenard, Montholon ; du faubourg Poissonnière jusqu'à la rue de Chabrol, Saint-Laurent, des Récollets, du canal Saint-Martin, à partir de la rue des Récollets, jusqu'à la Seine.

« Art. 2. Les étables seront pavées en pente ; il y aura un ruisseau pour faciliter l'écoulement des eaux.

« Art. 3. Les nourrisseurs seront tenus de faire enlever les fumiers, au moins une fois par semaine, avant six heures du matin en été et avant huit heures en hiver.

« Art. 4. Le plancher haut des étables devra être plafonné ou au moins hourdé plein, au niveau des solives, de manière à présenter une surface unie.

« Art. 5. Les dépôts de fourrages seront séparés des étables par un mur en maçonnerie, s'ils sont placés à côté, et par un plancher recouvert d'une aire en plâtre ou d'un carrelage, s'ils sont établis immédiatement au-dessus ; dans aucun cas, il ne pourra être placé aucun foyer dans la pièce destinée au dépôt des fourrages.

« Art. 6. Les nourrisseurs tiendront leurs vacheries dans le plus grand état de propreté ; ils se conformeront d'ailleurs à toutes les précautions de salubrité qui leur seront prescrites par la permission dont ils devront être pourvus conformément aux réglements sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

« Art. 7. Il est expressément défendu aux nourrisseurs de mettre de la drèche dans quelque cave et sous quelque prétexte que ce soit.

« Ils ne pourront déposer la drèche que dans des trous construits exprès, sous des hangars à claires-voies et dans des lieux très-éclairés.

« Les trous à drèche ne pourront être employés qu'après avoir été reconnus convenables par l'administration.

« Ils devront rester constamment ouverts ; la drèche seule pourra être recouverte de paille ou de toute autre substance propre à la conserver en bon état.

« Art. 8. L'ordonnance de police du 25 juillet 1822, concernant les vacheries, est rapportée.

« Art. 9. Les contraventions aux dispositions de la présente ordonnance seront poursuivies devant les tribunaux.

« Art. 10. Le chef de la police municipale, les commissaires de police, le directeur de la salubrité, l'inspecteur général des halles et marchés, et les autres préposés de la préfecture de police sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de tenir la main à l'exécution de la présente ordonnance. »

Art. 2. — Règles communes à tous les établissements classés.

672. — Division.

672. — Après avoir considéré successivement les trois classes d'établissements régis par le décret de 1810, et indiqué, au point de vue de la demande d'autorisation, de l'instruction et des oppositions, les règles particulières à chacune de ces classes, il convient d'exposer les règles communes à tous les établissements classés. Ces règles sont relatives à l'appréciation des inconvénients autres que ceux énoncés dans les lois et réglements, comme motifs du classement; à l'autorisation des établissements de nature à comporter l'existence simultanée d'ateliers de classes différentes ; à la translation des établissements autorisés ; à l'interruption et à la reprise des travaux dans ces établissements ; la transformation des manufactures créées en vertu d'une autorisation ; à l'action de l'administration pour l'observation des conditions stipulées par les actes d'autorisation ; à la suppression pour cause d'inconvénients imprévus ; aux établissements dont la création a précédé le décret du 15 octobre 1810 ; et enfin au droit de suspension ou d'autorisation des préfets pour les établissements non *classés*, mais qu'ils jugent devoir l'être (1).

(1) Tout acte d'autorisation d'établissement doit être déposé en copie aux archives de la commune de la situation, pour communication en être donnée à toute personne intéressée qui en fera la demande. (Décis. du Ministre du 11 mai 1863.)

§ 1. — *Inconvénients à apprécier dans l'examen des demandes d'autorisation.*

673. — La législation sur les ateliers insalubres, dangereux ou incommodes n'a pour objet que de sauvegarder la sûreté, la salubrité et la commodité publiques. Les exigences de ces intérêts sont les seules à consulter dans l'octroi ou le refus des autorisations, comme aussi dans l'appréciation des oppositions que suscitent les demandes d'autorisation. Il n'est pas rare de voir invoquer des considérations d'un tout autre ordre. L'intérêt personnel et privé se montre habile à se voiler sous les apparences de l'intérêt général. Tantôt ce sont les propriétaires d'établissements en exploitation qui objectent que toute une contrée est intéressée à la prospérité de leur industrie et que cette industrie sera compromise par l'existence d'un nouvel établissement. (Voy. ord. 22 juillet 1818, Girancourt ; 23 juin 1819, Blaise.) Tantôt ce sont les habitants d'une commune qui luttent pour prévenir une exploitation de nature à entraîner des détériorations pour les chemins vicinaux. (Voy. ord. 3 février 1830, Dubras.) Mais la jurisprudence fait constamment justice de toute réclamation qui n'est pas exclusivement fondée sur le danger, l'insalubrité ou l'incommodité des manufactures projetées.

674. — Elle ne doit cependant pas être entendue

en ce sens qu'on soit lié par les énonciations mêmes des actes de classement. Dans le cercle que nous venons de tracer, la discussion n'est pas restreinte aux inconvénients *mentionnés* comme motifs de classement; toutes les causes qui, dans la pensée de l'administration, ont pu déterminer le classement, tombent également dans le champ de l'instruction et de l'appréciation dont la demande en autorisation doit faire l'objet.

Une décision du conseil d'Etat va expliquer et confirmer cette doctrine.

Le conseil de préfecture de la Haute-Garonne avait accueilli un moyen d'opposition à l'existence d'une fabrique de carton, tiré de ce que *le bruit du pilonage ébranlait les portes et les croisées d'une maison voisine.*

En appel, le ministre du commerce, consulté par le conseil d'Etat, répondit: « Les fabriques de carton « n'ayant été classées au nombre des établissements « dangereux, insalubres ou incommodes, qu'à raison « de ce qu'elles répandent un peu d'odeur désagréable, « comme les parcheminerie, l'incommodité du bruit « produit par les pilons n'est pas au nombre des mo- « tifs d'opposition susceptibles d'être portés devant « le conseil de préfecture. »

Le conseil d'Etat se prononça, au contraire, à la date du 6 avril 1836, en ces termes :

« Considérant que les fabriques de carton sont pla- « cées dans la deuxième classe des établissements « incommodes ou insalubres, et que toutes les causes « qui ont pu motiver ce classement, doivent être « prises en considération pour déterminer l'autori- « sation à accorder à ces fabriques et les conditions

« auxquelles cette autorisation peut être donnée;
« Qu'il résulte de l'instruction, que la fabrique du « sieur Nougaillou produit un bruit incommode pour « le sieur Cathala, en raison de la proximité à laquelle « les pilons sont situés du mur en briques qui sépare « sa propriété de celle du sieur Cathala;

« Qu'il est possible, en conservant la fabrique, mais « en déplaçant les pilons, de concilier l'intérêt de « l'industrie avec les intérêts de la propriété voisine;

« Que c'est avec raison que le conseil de préfecture « a ordonné le déplacement en principe, en laissant « au préfet, comme administrateur, le soin de dési- « gner sur les lieux les changements qui seraient in- « troduits dans l'usine du sieur Nougaillou;

« Art. 1er. — La requête du sieur Nougaillou *est* « *rejetée.* »

675. — L'ordonnance suivante, du 14 décembre 1844, n'est pas moins positive.

MM. Béthune et Plon avaient déféré au conseil d'Etat un arrêté du préfet de police qui leur refusait l'autorisation d'employer une machine à vapeur dans une imprimerie par eux établie rue Saint-Georges, nº 16, pour les besoins du journal *la Presse*.

Le ministre des travaux publics, consulté sur ce recours, a émis l'avis suivant:

« Les rapports des ingénieurs et le nouvel examen qui a été fait des lieux constatent que le bruit de la machine est l'incommodité la plus grave pour les habitations voisines. Le danger d'incendie, toujours à craindre dans un atelier d'imprimerie où l'on travaille la nuit, ne semble pas être augmenté ici par la présence du fourneau tel qu'il est installé. Quant aux

inconvénients de la fumée, on pourrait les faire disparaître en ne brûlant que du coke, ou en exhaussant le tuyau de la cheminée. Mais le bruit occasionné par la machine et par les presses qu'elle met en mouvement est extrêmement intense, et porte un très grand dommage aux propriétaires voisins.

« On avait d'abord examiné si l'on ne pourrait pas obvier à cette incommodité, soit en cherchant à amortir le bruit qui provient principalement du condenseur et des claquets de la pompe à air de la machine, soit en supprimant tout à fait le condenseur et la pompe à air. Le premier moyen, s'il n'est pas entièrement impraticable, serait du moins très difficile. D'un autre côté, si l'on supprimait le condenseur et la pompe à air, qui est une annexe indispensable, il faudrait fonctionner à haute pression ; car il n'y a que les machines à haute pression qui puissent marcher sans condenseur, la vapeur devant avoir une force élastique supérieure à celle de l'atmosphère pour pouvoir s'échapper dans l'air. Mais alors les chaudières dont il s'agit, qui ont chacune une capacité de 1 mètre cube 319 cent., rentreraient dans la troisième des catégories fixées par l'ordonnance du 22 mai 1843, et ne pourraient plus, d'après l'art. 42 de cette ordonnance, être établies dans l'intérieur d'un atelier faisant partie d'une maison d'habitation.

« Du reste, les sieurs Béthune et Plon, depuis que l'affaire est en discussion, n'ont pris aucune mesure pour éteindre ou amortir le bruit de leur machine. L'interdiction par le préfet me paraît donc en conséquence très-fondée.

« Le bruit produit par un appareil qui appartient

par sa nature aux établissements insalubres ou incommodes régis par le décret du 15 octobre 1810, me semble être un motif suffisant pour qu'on refuse d'autoriser cet appareil. Le décret n'a pas, il est vrai, énoncé explicitement cette cause d'exclusion, mais elle se trouve comprise dans l'expression générale *d'ateliers incommodes*. Le but du décret a été de garantir la propriété des dommages que pouvaient lui causer certains ateliers. Lors donc que l'autorité reconnaît que ces dommages ont lieu, elle a le droit de ne point accueillir la demande. Or les machines à vapeur ont été rangées sous le nom de *pompes à feu*, par le décret de 1810, dans la seconde classe des établissements incommodes, et l'art. 4 de l'ordonnance royale du 22 mai, formant réglement spécial pour ces machines, dispose qu'elles ne pourront être établies qu'en vertu d'une autorisation délivrée par le préfet du département, conformément à ce qui est prescrit par ledit décret.

« D'ailleurs l'ordonnance du 22 mai 1843, en exigeant que les demandeurs fassent connaître dans leur pétition *le lieu et l'emplacement où leurs machines ou chaudières seront situées, le genre d'industrie auquel elles seront employées*, et en prescrivant des *informations de commodo et incommodo*, a nécessairement entendu qu'il serait tenu compte des incommodités pour le voisinage et que les divers inconvéniens qui pourraient résulter de ces machines et chaudières seraient pris en considération. Si elle avait voulu seulement garantir contre le danger que peut occasionner l'emploi de la vapeur, elle se serait bornée à prescrire les conditions de sûreté qui font l'objet de plusieurs de ses disposi-

tions. Dans ce cas, il n'eût pas été besoin d'*informations de commodo et incommodo*. Un rapport de l'ingénieur aurait suffi, et il n'y aurait qu'à vérifier si l'appareil est pourvu de ces conditions de sûreté. Evidemment l'ordonnance a voulu assurer encore aux tiers d'autres garanties, puisqu'elle a prescrit qu'ils seraient entendus, qu'il y aurait une enquête pendant dix jours.

« Aussi l'instruction du 22 juillet, relative à l'exécution de cette ordonnance, a-t-elle énoncé que le rejet de la demande peut être motivé sur les dommages que l'établissement de l'appareil à vapeur causerait au voisinage, malgré les obligations particulières qui pourraient être imposées au demandeur.

« Les sieurs Béthune et Plon allèguent que, d'après une décision du conseil d'Etat, intervenue en 1839 dans l'affaire *Selligue*, l'incommodité résultant du bruit d'une presse mue par une machine à vapeur, n'est pas au nombre des motifs d'opposition qui peuvent être présentés par les voisins. Dans cette décision il n'est pas question du bruit que fait la machine elle-même (1). On conçoit très-bien que si le bruit prove-

(1) C'est là une erreur. L'ordonnance de 1829 est motivée en ces termes : « Considérant que les machines à feu... n'ont été « classées au nombre des établissements dangereux, insalubres et « incommodes, *que sous le rapport de la fumée et des dangers d'explosion et d'incendie* ; que dès lors, l'incommodité résultant du « *bruit produit par la machine*, n'était pas au nombre des motifs « d'opposition susceptibles d'être portés devant le conseil de pré- « fecture. » Il est donc de pleine évidence que la décision qu'elle renferme était contraire à l'avis que donnait le ministre ; et, pour être et rester dans le vrai, il fallait en convenir et entreprendre de démontrer qu'elle avait méconnu les vrais principes.

nait uniquement du jeu des presses, il pourrait ne pas y avoir là un motif de refus. Mais, dans l'espèce actuelle, il est constant que le bruit de la machine est complètement distinct du cliquetis des presses, et se fait entendre de la manière la plus incommode dans les maisons voisines, rue Saint-Georges et rue de la Victoire. Cette machine contribue en outre à augmenter beaucoup le bruit de ces presses, parce qu'elle permet de leur imprimer un mouvement plus rapide, et que ce bruit croît en proportion de la vitesse de la manœuvre. Elle est donc par elle-même une cause très-grave d'incommodité.

« Sans doute l'industrie doit être protégée, mais il ne faut pas que cette protection devienne pour la propriété une cause de ruine. Il est certain que les maisons voisines de l'atelier des sieurs Béthune et Plon éprouvent un préjudice extrêmement considérable. La plupart des locataires ont été forcés de les quitter : elles sont devenues presque inhabitables, l'autorité était fondée à ne point autoriser un établissement qui cause des dommages. »

L'avis du comité consultatif des arts et manufactures, adopté par le ministre du commerce, a été, au contraire, favorable au pourvoi. Cet avis portait, en substance, que la condition de ne brûler que du coke, imposée aux demandeurs, suffisait pour supprimer tous les inconvénients de la fumée ; que sous le rapport du danger et du bruit, une machine à vapeur de la force de trois chevaux ne pouvait motiver aucune crainte fondée ; que les précautions d'usage avaient été convenablement prises pour son installation, et que plusieurs machines d'une plus grande force éta-

blies dans d'autres quartiers de Paris en étaient la preuve ; enfin, que c'étaient les presses d'imprimerie qui, par leur mouvement continu et le bruit des chariots portant les formes, causaient quelque ébranlement, et que les effets seraient les mêmes, que ces presses fussent mises en marche manuellement ou mécaniquement.

Le conseil d'Etat a rejeté la requête des sieurs Béthune et Plon, et par conséquent maintenu le refus d'autorisation dont ils se plaignaient par une décision motivée en ces termes :

« Considérant que les établissements de deuxième « classe ne peuvent être autorisés qu'autant qu'on a « acquis la certitude qu'ils ne pourront ni incommo- « der les propriétaires du voisinage, ni leur causer « des dommages ;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que « l'établissement d'une machine à vapeur dans les « ateliers d'imprimerie des sieurs Béthune et Plon « présenterait, à raison de l'exiguïté du local et de la « position contiguë avec les propriétés voisines, des « conditions de danger et d'incommodité telles qu'il « n'y a pas lieu de l'autoriser. »

§ 2. — *Etablissements comprenant des ateliers de différentes classes.*

676. — De la demande d'autorisation pour les établissements que les opérations qu'ils doivent embrasser rattachent, à la fois, à plusieurs classes.

677. — Suite.

676. — Dans l'exposé des règles consacrées pour les ateliers insalubres, dangereux ou incommodes,

nous avons dû suivre la classification établie par la loi. Mais les faits ne se prêtent pas toujours aux divisions qu'elle a cru pouvoir donner pour base à ses prescriptions. La multiplicité des opérations que doit embrasser un établissement peut le rattacher, à la fois, à plusieurs classes différentes ; et on a à se demander alors si on est soumis à la nécessité d'obtenir une ou plusieurs autorisations, devant quelle autorité et comment il faut agir.

La difficulté se résout par une distinction.

Toutes les fois que l'établissement, quelle que soit la diversité des opérations qu'il comprend, ne cesse pas d'être un dans son ensemble, toutes les fois qu'il n'est pas destiné à comprendre plusieurs genres d'industries, et ne doit pas se composer d'ateliers distincts, bien que réunis dans une même exploitation, il suffit d'une seule instruction et d'une seule autorisation. Il faut seulement que l'instruction se fasse et que l'autorisation s'obtienne suivant le mode prescrit pour la classe la plus élevée, et que la garantie la plus large soit ainsi donnée aux intérêts publics et privés.

Exemple : Une fonderie de fer doux devait comprendre un four pour l'épuration du charbon de terre, et, sous ce rapport, l'établissement à créer rentrait dans la première classe. On forma la demande, et il fut procédé à l'instruction comme pour un établissement de cette classe, et le conseil d'Etat décida, en effet, « que cet établissement, à raison du fourneau « à épurer le charbon de terre, constituait une manu« facture de première classe, et que, dès lors, il y « avait lieu de statuer dans les formes prescrites par

« les art. 2, 3, 4 et 5 du décret du 15 octobre 1810... » (Voy. ordon. 19 juillet 1826, Pugh, Viel et autres.)

677. — Dans le cas, au contraire, où une exploitation combinée pour ne former dans son ensemble qu'un seul établissement, doit, en réalité, embrasser non pas simplement plusieurs opérations, mais plusieurs industries, et comprendre des ateliers distincts, la raison veut une instruction et une autorisation spéciale pour chaque atelier.

Le conseil l'avait décidé ainsi, dès 1823, pour un établissement qui devait se composer d'une fonderie de suif en branches (atelier de 1re classe) et d'une fabrique de chandelles (atelier de 2e classe) (Voy. ord. 23 juillet 1823, Motel et de Goulard.) Une ordonnance bien plus récente, du 21 mai 1847, a confirmé sa jurisprudence en ce point, dans les circonstances que voici :

Des sieurs Henry et Millot s'étaient adressés au préfet de l'Aisne pour lui exposer qu'ils voulaient remplacer une amidonnerie en cours d'exploitation à Rocourt, par une distillerie de mélasse et une fabrique de potasse et pour lui demander, en conséquence, son autorisation pour l'établissement de la distillerie de mélasse.

Le préfet prit, en réponse à cette demande, un arrêté par lequel, statuant sur l'établissement envisagé dans son ensemble, il refusa l'autorisation pour la distillerie de mélasse et pour la fabrique de potasse.

Les sieurs Henry et Millot attaquèrent cet arrêté par la voie du recours ; ils soutinrent que les inconvénients inhérents aux distilleries de mélasse n'étaient pas de nature à motiver le refus d'autorisation pour

ce genre d'ateliers, et qu'en tant qu'il avait trait à la fabrique de potasse, l'arrêté était entaché d'excès de pouvoir.

Le conseil d'État se prononça, en effet, dans ce sens par l'ordonnance suivante :

« Considérant que, par la lettre sus-visée, en date « du 23 mars 1846, adressée à notre ministre du com« merce, les sieurs Henry et Millot se sont engagés « à cesser de faire marcher leur amidonnerie, située « à Rocourt, dans le cas où ils seraient autorisés à « établir à Rocourt une distillerie de mélasse et une « fabrique de potasse ;

« Considérant que la distillerie de mélasse, que les « requérants demandent à établir à la place de leur « amidonnerie, ne présentera pas des inconvénients « de nature à en faire refuser l'autorisation, en la « soumettant aux conditions imposées aux établisse« ments du même genre que les sieurs Robert de « Mussy et Quentin Dufour exploitent déjà à Rocourt;

« *En ce qui touche la fabrique de potasse* : — « Consi« dérant que les fabriques de potasse sont rangées « par l'ordonnance du 24 janvier 1815 dans la troi« sième classe des établissements insalubres, incom« modes ou dangereux ; qu'aux termes de l'art. 2 du « décret du 15 octobre 1810, les permissions pour « l'exploitation des établissements placés dans la « troisième classe doivent être délivrées par les sous« préfets ; que dès lors, en statuant sur la demande « des sieurs Fleury et Millot tendant à obtenir l'auto« risation d'établir une fabrique de potasse à Rocourt, « près Saint-Quentin, le préfet de l'Aisne a excédé « les limites de sa compétence :

« Art. 1er. L'arrêté du préfet de l'Aisne, en date « du 1er juillet 1845, est annulé. — Art. 2. Les sieurs « Fleury et Millot sont autorisés à établir à Rocourt, « près Saint-Quentin, à la charge de supprimer l'ami- « donnerie qu'ils exploitent, une distillerie de mé- « lasse aux mêmes conditions que celles imposées « aux établissements des sieurs Robert de Mussy et « Quentin Dufour..... »

§ 3. — *Translation et interruption de l'exploitation.*

678. — Interdiction aux fabricants de transférer leur exploitation ou de l'interrompre.
679. — Sanction.
680. — Application au cas de translation.
681. — Interruption des travaux. — Industries de nature à ne s'exercer que par intervalles.
682. — Chômages de force majeure.
683. — Esprit de la loi sur ce point.
684. — Demande d'autorisation nouvelle.
685. — Compétence pour l'application de la déchéance.
686. — De l'obligation pour le fabricant de faire usage, dans un délai de six mois, de l'autorisation qu'il a obtenue.

678. — En général, le fabricant qui exploite un établissement classé doit travailler dans le lieu qui a été assigné à son atelier. Il doit, en outre, continuer son exploitation sans l'interrompre de manière à laisser supposer que les travaux ne seront pas repris, ce qui pourrait induire les tiers en erreur. La loi est formelle sur ces deux points : l'art. 13 du décret dit, en effet : « Les établissements maintenus par l'art. 11 cesseront de jouir de cet avantage dès qu'ils seront transférés dans un autre emplacement, ou qu'il y

aura une interruption de six mois dans leurs travaux. »

Bien que la loi ne parle positivement que des établissements qui existaient au moment de sa promulgation, et paraisse, par cela même, exclure toute application des règles qu'elle consacre aux établissements qui ont été formés depuis, il a été constamment dans les usages de l'administration de suivre la disposition ci-dessus transcrite aussi bien à l'égard des uns qu'à l'égard des autres. En pouvait-il être autrement ? En ce qui concerne le déplacement, il est clair qu'il ne peut dépendre du fabricant de l'effectuer, soit qu'il exploite dès avant le décret, soit qu'il n'exploite que depuis. Cela est particulièrement vrai des établissements de première classe pour lesquels l'autorité locale est chargée d'indiquer elle-même le lieu où ces ateliers doivent être établis et de fixer la distance qui doit les séparer des habitations particulières. Il importe donc peu qu'ils soient antérieurs ou postérieurs au décret de 1810 : dans l'un et l'autre cas, la nécessité de les maintenir au même lieu est une loi que les fabricants doivent subir, car elle dérive de la nature même des choses, l'autorisation ayant été accordée moins à leurs personnes qu'à l'emplacement. Quant à l'interruption des travaux, comme elle peut avoir toujours le même inconvénient, celui de tromper les tiers en les induisant à penser que les dangers du voisinage de l'atelier ne se représenteront plus désormais, on comprend qu'elle doive être dans tous les cas prohibée, soit qu'il s'agisse d'un établissement antérieur au décret de 1810, soit qu'il s'agisse d'un établissement qui n'aurait été formé que depuis.

C'est donc une règle générale et absolue qu'aucun fabricant ne peut déplacer sa fabrique, ni interrompre ses travaux pendant six mois.

679. — La loi ne s'est pas bornée à poser la règle ; elle y a ajouté une sanction. « Dans l'un et l'autre cas (la translation et l'interruption), dit encore l'art. 13, les établissements rentreront dans la catégorie des établissements à former, et ils ne pourront être remis en activité qu'après avoir obtenu, s'il y a lieu, une nouvelle permission. »

680. — L'application de la disposition au cas de translation ne peut jamais faire naître qu'une question de fait assez facile à saisir et à résoudre (1).

681. — L'appréciation n'est plus aussi simple lorsqu'il s'agit d'une interruption dans les travaux et des conséquences qu'elle entraîne.

Le délai de six mois ne s'appliquera évidemment pas aux industries qui, par leur nature même, ne peuvent s'exercer qu'à intervalles et pendant certaines époques. La cour de cassation l'a décidé pour un rouissoir, sur une poursuite en contravention au décret du 15 octobre 1810 dans la disposition qui exige pour le rouissage, l'autorisation préalable à laquelle sont soumis les établissements insalubres. Il était reconnu, en fait, que le rouissoir existait antérieurement au décret de 1810 ; mais on se prévalait d'un prétendu fait d'interruption pour soutenir que

(1) L'autorisation de construire sur un emplacement autre que celui d'abord désigné ne peut être considérée comme une autorisation de translation toutes les fois qu'elle intervient avant la création de l'établissement dans les conditions primitivement fixées (8 août 1865, Ballouhey).

l'établissement ne pouvait être protégé par la dispense d'autorisation stipulée pour les ateliers existants lors de la publication du décret, et la chambre criminelle a répondu : « Que si l'art. 13 du décret « déclare déchus du bénéfice de l'art. 11, les établis- « sements dont les travaux seraient interrompus pen- « dant six mois, cette disposition ne saurait être « appliquée aux rouissoirs, puisque, ainsi que cela « est constaté par le jugement, le rouissage n'a lieu « régulièrement que pendant trois ou quatre mois « chaque année, pour être recommencé l'année sui- « vante sur les lieux de la nouvelle récolte, qu'une « telle interruption, commandée par la nature même « des choses, n'est point de celles qu'a en vue l'ar- « ticle 13... » (Arrêt. 4 nov. 1848, Magrez).

682. — Les chômages dus à des circonstances de force majeure ne devront pas, non plus, être considérés comme constitutifs d'une *cessation* d'exploitation dans le sens de l'art. 13 du décret de 1810.

683. — On ne peut, d'ailleurs, tracer ici de règles précises et absolues. La raison de décider doit se tirer pour chaque cas de la pensée qui a dicté la disposition. La préoccupation du législateur, le but qu'il s'est proposé a été de ne pas laisser indéfiniment et inutilement la propriété, dans le voisinage des ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, sous le poids de la gêne et de la dépréciation qui ne résultent que trop souvent de ce voisinage. Il a voulu que par cela seul qu'un établissement cessait d'être exploité pendant un temps assez long, les tiers pussent se croire autorisés à le considérer comme abandonné ; et il a pris sous sa protection les dispositions, telles que

acquisitions, ventes ou constructions, qui ont pu se faire sous l'empire de cette conviction. La difficulté se résume donc presque toujours en une question dans laquelle l'erreur et la bonne foi tiennent une grande place. On a à se demander s'il y a eu *absence de fabrication*, si, pour les tiers, l'interruption dans l'exploitation a réellement pu impliquer un abandon de l'industrie, et si, enfin, le fabricant n'a pas à s'imputer de les avoir jetés dans l'erreur sous ce rapport par sa négligence ou toute autre faute.

684. — Lorsque le fait de l'interruption et, par suite, la nécessité d'une autorisation pour remettre l'exploitation en activité, ne sont pas contestés, on n'a, pour arriver à obtenir l'autorisation, qu'à suivre les règles tracées pour la classe à laquelle appartient l'établissement. Il est procédé pour la demande, les oppositions et les recours, comme s'il s'agissait d'un établissement à créer.

685. — Mais, le plus ordinairement, le fait de l'interruption est nié par le fabricant et appelle une décision. Quelle sera l'autorité compétente pour la rendre ?

Le débat, dans ces sortes de contestations, ne porte que sur un fait dont la constatation se rattache à la surveillance dont les établissements autorisés doivent faire l'objet. La suppression même de l'atelier remis en activité après une interruption de plus de six mois, contrairement à la prescription de l'art. 13 du décret, ne peut avoir d'autre caractère que celui de mesure tendant à assurer l'exécution de ce décret.

L'autorité compétente et la seule compétente pour statuer est donc celle qui a pour mission de surveiller

les établissements dangereux, insalubres ou incommodes et d'assurer l'exécution des lois et réglements qui les concernent. Cette autorité n'est autre que le préfet.

C'est devant le préfet, sauf recours au ministre et, après lui, au conseil d'Etat, que le fabricant ou les tiers ont à procéder. La jurisprudence est positive en ce sens. (Voy. ord. 2 juillet 1836, Gazinno; 27 août 1840, Castillon; 21 avril 1848, Pluquin-Loiset).

686. — En terminant sur ce sujet, nous devons faire observer qu'il en est du fabricant qui a laissé passer six mois sans user d'une autorisation par lui obtenue comme de celui qui a interrompu son exploitation pendant le même délai; les raisons de décider et les principes à appliquer sont les mêmes. Le gouvernement avait le soin de s'en expliquer dans les ordonnances d'autorisation pour les ateliers de la première classe; elles contenaient toutes cette mention: « La présente autorisation cessera d'avoir son effet « dans le cas où il s'écoulerait un délai de six mois « avant que l'établissement ait été mis en activité, ou « si son exploitation était interrompue pendant le « même laps de temps. » La même formule est reproduite dans les arrêtés d'autorisation qui émanent de la préfecture de police à Paris et nous ne doutons pas que l'exemple ne soit, à l'avenir, suivi dans toutes les préfectures.

§ 4. — *Transformation des établissements autorisés.*

687. — Innovations dans la constitution des ateliers autorisés.
688. — Suite. — Esprit de la législation en ce point.
689. — Compétence.

687. — Le fabricant dont l'établissement a été autorisé n'a point à rendre compte du plus ou moins d'étendue qu'il donne à son exploitation. Le développement que prend son industrie ne saurait compromettre la position qu'il tient de l'acte d'autorisation tant que ce développement n'entraîne pas, dans la constitution de l'atelier lui-même, des modifications de nature à intéresser la sûreté, la salubrité ou la commodité publique.

Mais pour toute innovation qui se présente avec ce caractère, on rentre sous l'empire des prescriptions du décret, et on est dans l'obligation de se munir d'une autorisation, suivant les règles que nous avons tracées.

688. — Nous n'essaierons pas de rechercher et d'apprécier, à ce point de vue, les modifications que peut comporter chaque établissement. C'est de l'esprit même de la législation qu'il faut s'animer, et c'est le bon sens qu'il faut consulter pour savoir si le changement projeté pour une manufacture doit ou non donner lieu à une demande d'autorisation nouvelle.

S'il s'agit d'une addition dans les moyens ou d'une substitution dans les éléments de fabrication dont l'effet sera de faire passer l'établissement dans une classe supérieure, ou même, sans transformer l'établissement tout entier, d'étendre l'exploitation à une opération du domaine d'une industrie de rang plus élevé dans l'ordre de la classification, la nécessité d'une autorisation nouvelle est de toute évidence.

La nécessité est la même pour les modifications dont le résultat, sans aller jusqu'à un déclassement, doit être d'aggraver les dangers ou les inconvénients

de l'exploitation. Dès qu'on se jette en dehors et au-delà des prévisions de l'autorisation obtenue, on rencontre l'obligation de subir le contrôle de l'autorité administrative.

689. — La compétence pour les difficultés qui peuvent surgir à cet égard entre les fabricants, les tiers et l'administration se détermine par les principes que nous avons exposés dans le paragraphe précédent. Le débat sur la nécessité de l'autorisation est tranché par le préfet, sauf recours au ministre et ensuite au conseil d'Etat.

Les développements donnés ou les modifications apportées à un établissement excèdent-ils les limites de l'autorisation dont il a fait l'objet, le droit, le devoir du préfet est de mettre le fabricant en demeure de cesser son exploitation, et, faute par celui-ci d'obéir, d'ordonner la clôture de l'atelier ; et l'arrêté pris à cet effet ne peut être attaqué devant le conseil d'Etat qu'après recours devant le ministre que la matière concerne. (Voy. ord. 19 janvier 1844, Capdeville et Bédu).

§ 5. — *Observation des conditions stipulées.*

690. — Nous dirons dans le paragraphe suivant quelle est la force du droit que le fabricant tient de l'acte d'autorisation envisagé comme titre ; ici, nous voulons faire bien comprendre que l'octroi de l'autorisation n'a nullement pour effet de dégager de la surveillance et de l'action administrative celui qui l'a demandée et obtenue.

L'autorisation n'est donnée qu'au point de vue des exigences garanties par les réglements sur les ateliers dangereux, insalubres ou incommodes ; elle ne saurait faire obstacle à l'exercice des pouvoirs remis à l'administration pour la protection d'intérêts publics de toute autre nature. Le propriétaire d'une brasserie, par exemple, chercherait vainement à s'armer de l'autorisation sur laquelle repose l'existence de son usine, pour résister à une injonction du préfet de prendre les mesures et faire exécuter les travaux nécessaires pour parer, dans l'intérêt de la circulation, à l'écoulement des eaux de l'usine sur une route. (Voy. ord. 6 juillet 1843, Mastein). Le préfet, en autorisant la brasserie sous les conditions voulues pour la police des ateliers insalubres, ne s'est point dessaisi du droit de prescrire ultérieurement les mesures que pourrait commander la police de la grande voirie ; il était investi de pouvoirs distincts et l'exercice de l'un n'a pu porter préjudice à l'autre.

691. — On n'aura pas plus de peine à comprendre que, dans la sphère même de la police des ateliers in-

salubres, l'industriel qui a eu le soin de se munir d'une autorisation reste, néanmoins, sous l'œil et sous le bras de l'administration.

L'autorisation accordée, les conditions de l'exploitation déterminées, la question engagée par la demande d'autorisation dans les formes et suivant les prévisions du décret de 1810 et de l'ordonnance de 1815, est vidée; il y a une sorte de contrat passé entre le fabricant et l'administration. Mais aussitôt s'ouvre un autre ordre de rapports, l'ordre des rapports que doit inévitablement entraîner l'exécution du contrat.

Nous avons fait remarquer qu'il était interdit au fabricant de déplacer son établissement ou de modifier son exploitation, et qu'une interruption de plus de six mois lui faisait perdre le bénéfice de l'autorisation. Ce sont là des règles dont l'application suppose une surveillance et une action de tous les instants. Il en est de même des conditions stipulées dans les arrêtés d'autorisation; il ne suffit pas d'avoir tracé au fabricant ses obligations, il faut qu'il ne puisse s'en affranchir.

692. — La mission de prévenir ou faire cesser les infractions aux dispositions des réglements ou aux prescriptions des autorisations n'est ni réglée, ni prévue par le décret de 1810, non plus que par l'ordonnance de 1815; nous sommes, par conséquent, ramenés aux principes qui dominent l'organisation administrative. Ces principes généraux nous diront à quelle autorité il appartient de veiller et d'intervenir, et quels sont ses moyens d'action.

Le préfet, à titre de chef de l'administration dans

chaque département, répond de la sûreté publique, et le décret du 22 décembre 1789 le charge expressément du maintien de la salubrité. Il est dans ses attributions d'assurer l'application des lois ou réglements dont l'objet est de pourvoir à ces grands intérêts, et de suppléer, au besoin, à leurs prévisions. Le préfet est donc naturellement appelé à porter sa vigilance sur les établissements existants ou qui viennent à se former dans son département. Et quelle autre autorité pourrait, mieux que lui, surprendre et faire cesser les infractions aux prescriptions des réglements, ou des autorisations obtenues conformément à leurs dispositions? Les investigations, les constatations, les injonctions, les mesures de contrainte inhérentes à la mission à remplir veulent une autorité toujours présente, toujours active. Ce n'est point une autorité constituée au centre du gouvernement, ce n'est point une autorité collective et fonctionnant par voie de décisions juridiques qui pourrait suffire à l'exercice d'un pouvoir qui devra se produire avec tous les caractères d'un pouvoir de police.

693. — La jurisprudence me semble venir directement à l'appui de cette doctrine.

Une fabrique d'acide sulfurique, existant à Montpellier, avait été vendue judiciairement. Lorsque l'adjudicataire veut exploiter, les voisins prétendent que les travaux étaient interrompus depuis plusieurs années, et que, par suite, l'établissement ne peut être remis en activité sans une autorisation nouvelle. (Voy. *suprà*, n° 679). Le préfet, après une enquête, prend un arrêté portant que la déchéance n'a pas été encourue.

Les propriétaires voisins défèrent cet arrêté au ministre du commerce, et ce ministre se déclare incompétent ; on en appelle au conseil d'Etat, et il répond, par décision à la date du 27 août 1840, « qu'aux termes « des lois et réglements, il appartient aux ministres, « chacun dans les matières qui le concernent, de « statuer sur les recours formés contre les arrêtés « des préfets ; que le décret du 15 octobre 1810 n'a « apporté aucune dérogation relativement à l'art. 13 « dudit décret, et que, dès lors, c'est à tort que, par « sa décision attaquée, le ministre du commerce a « refusé de prononcer sur le recours formé devant lui « par les sieurs Castillon et consorts contre l'arrêté « du préfet de l'Hérault. »

Le ministre avait considéré l'arrêté comme intervenu dans les limites de l'attribution spéciale que les préfets tiennent du décret de 1810, et en vertu de laquelle ils prononcent, sauf recours au conseil d'Etat, sur les demandes d'autorisation pour les établissements de seconde classe. Le conseil d'Etat, au contraire, n'a voulu voir dans cet acte que l'exercice des pouvoirs généraux confiés au chef de l'administration dans le département, et il lui a appliqué la règle d'après laquelle les arrêtés préfectoraux ne peuvent être attaqués directement devant le conseil d'Etat, et doivent, d'abord, être soumis au ministre que la matière concerne.

694. — L'ordonnance rendue dans les circonstances suivantes est plus concluante encore :

Le sieur Lefebvre est propriétaire à Bernay, dans le département de l'Eure, d'une blanchisserie, dont

la fondation remonte à une époque antérieure au décret du 15 octobre 1810.

En 1843, les propriétaires d'une usine établie dans le voisinage entreprirent de faire supprimer la blanchisserie. Ils prétendirent que cet établissement avait subi de grandes modifications, et dans sa consistance et dans ses procédés, et que, par suite, il ne pouvait être exploité sans autorisation nouvelle.

Le préfet, saisi de la question, déclara, par arrêté du 7 juin 1843, que les plaintes dont la blanchisserie avait fait l'objet étaient au moins exagérées,. que depuis plus de trente ans que cet établissement fonctionnait, aucune réclamation ne s'était élevée, et que celles qui surgissaient présentement paraissaient prendre leur source dans un intérêt privé, et décida que la demande en suppression serait rejetée et l'établissement maintenu.

Cet arrêté ayant été confirmé par une décision du ministre de l'agriculture et du commerce, à la date du 22 janvier 1844, un recours fut formé, et on soutint notamment, devant le conseil d'Etat, que le préfet et le ministre n'étaient pas compétents pour statuer sur la demande en suppression, et que le jugement aurait dû être réservé au conseil de préfecture, aux termes de l'art. 7 du décret de 1810.

Le 13 février 1846, ordonnance qui rejette le recours; elle est, en ce qui touche l'incompétence et l'excès de pouvoir, motivée en ces termes :

« Considérant qu'aux termes des art. 12 et 13 du « décret du 15 octobre 1810, ci-dessus visé. quand il « s'agit de prononcer, soit la suppression d'établisse-

« ments insalubres et incommodes non autorisés, soit « le retrait, pour cause de translation dans un autre « emplacement, ou d'interruption pendant plus de « six mois, de l'avantage exceptionnel consacré par « l'art. 11 du même décret en faveur des établisse- « ments alors en activité, c'est à l'autorité adminis- « trative qu'il appartient de décider si lesdits éta- « blissements doivent être maintenus ou supprimés; « qu'aux termes de l'art. 7 du même décret, lorsqu'il « y a opposition à la formation d'un établissement de « deuxième classe projeté, c'est au conseil de préfec- « ture qu'il appartient de statuer, après l'accomplis- « sement des formalités administratives, et sauf « recours devant nous, en notre conseil d'Etat, sur « cette opposition. » (Voy. ord. 13 févr. 1846, Doublet et Piquenot).

La distinction est on ne peut plus nettement établie entre les questions prévues et réglées par le décret de 1810 et celles qui restent abandonnées à l'empire du pouvoir de police des préfets. Cette distinction fait également la base de plusieurs autres ordonnances, qui décident que c'est aux préfets qu'il appartient de prononcer, sauf recours au ministre, et après lui, au conseil d'Etat, sur les demandes en fermeture d'établissements de la deuxième classe, pour cause soit d'inexécution des conditions prescrites par les arrêtés d'autorisation, soit d'interruption des travaux durant plus de six mois. (Voy. ordon. 18 juin 1846, Saget; 21 avril 1848, Pluquin; 16 juillet 1857, Boizet; 8 janvier 1864, Delmas).

695. — Dans les décisions que nous venons de reproduire, le principe n'est consacré que relativement

aux établissements de la deuxième classe; mais on ne doit point hésiter à le généraliser. Le pouvoir de police dans lequel la compétence du préfet prend sa source n'a pas eu plus à souffrir des dispositions spéciales du décret de 1810 pour les établissements de la troisième classe (voy. ord. 19 janvier 1844, Capdeville et Bédu; 28 janvier 1865, Planque) que pour ceux de la deuxième (1).

696. — Il suffit, d'ailleurs, de le considérer dans son exercice pour reconnaître au premier coup d'œil qu'il ne peut, en aucun cas, donner lieu à rien qui ressemble à un empiétement sur les attributions créées et définies par le décret.

Soit qu'il ait été pris d'office, soit qu'il intervienne sur réclamation des tiers, l'arrêté préfectoral motivé par une infraction aux prescriptions du réglement général ou aux conditions d'une autorisation particulière et destiné à la faire cesser, ne soulève jamais qu'une question distincte, indépendante de celle réservée aux autorités appelées à prononcer sur les demandes d'autorisation ou sur les oppositions qu'elles peuvent rencontrer. Le préfet qui ordonne la fermeture d'un établissement parce qu'il n'a pas été autorisé, ou parce qu'à raison de sa translation d'un emplacement à un autre, des modifications qu'il a subies ou de l'interruption de l'exploitation durant plus de six mois, il ne peut être remis en activité sans une autorisation nouvelle, ou bien enfin parce que le fabricant s'affranchit d'une ou plusieurs des conditions

(1) Il n'y a pas à parler de ceux de première classe, puisque le décret sur la décentralisation a substitué, pour ces établissements, le préfet au chef de l'Etat.

qui lui ont été imposées, ne s'engage que dans une appréciation de faits étrangers aux attributions dont les demandes d'autorisation font l'objet. Sa décision ne porte que sur l'obligation pour l'industriel de se munir d'une autorisation, ou de se conformer aux stipulations qu'elle renferme, lorsqu'il l'a obtenue ; et, dans ce dernier cas, s'il se réfère à l'acte d'autorisation, ce n'est que pour en faire l'application.

697. — Quant aux droits du fabricant qui a à lutter contre la mesure de rigueur prise à son égard, ils trouvent une garantie dans la faculté de recours devant le ministre d'abord, en second lieu, devant le conseil d'Etat. L'acte du préfet se présente, en effet, avec tous les caractères du contentieux administratif.

698. — J'ai dû insister sur le pouvoir de police qui appartient ici aux préfets, parce qu'il a été méconnu par les auteurs. M. Macarel (*Manuel des ateliers insalubres*, notions préliminaires, nos 39 et 40) enseigne que les demandes en suppression doivent s'introduire directement par la voie contentieuse et qu'ainsi, pour les établissements de seconde et de troisième classe, elles doivent être portées devant le conseil de préfecture. M. Clérault (*Traité des établissements dangereux*, n° 592 et suiv.) veut qu'on saisisse le conseil d'Etat par la voie administrative pour les établissements de la première classe, et se croit autorisé à invoquer les décisions de la jurisprudence pour dire « que les de« mandes en suppression d'un établissement de se« conde classe sont du ressort du préfet, et que ce « magistrat peut, ou y faire droit lui-même adminis« trativement, ou renvoyer les parties devant le con« seil de préfecture, pour être statué sur le litige. »

Enfin, M. Avisse (*Etablissements industriels*, t. Ier, p. 216) envisage séparément le cas où il s'agit d'un établissement *non classé* qui a été formé sans autorisation ; le cas où il s'agit d'un établissement *classé* créé sans autorisation ; le cas où il s'agit d'un établissement transféré ou dont l'exploitation est reprise après une interruption de plus de six mois, et ce, sans autorisation ; et enfin, le cas où il s'agit d'un établissement *classé*, dont la formation a été régulièrement autorisée, mais sous des conditions auxquelles le fabricant ne se serait pas conformé, et propose une solution particulière pour chacun de ces cas. Dans ces opinions diverses, on ne retrouve pas les principes généraux ; et l'erreur provient, ce nous semble, d'une confusion entre le droit de suppression, pris comme moyen d'assurer l'exécution des dispositions qui font de l'autorisation une obligation, et le droit de suppression spécialement réglé par l'art. 11 du décret de 1810. C'est, au surplus, ce qui va ressortir de l'étude que nous avons à faire de ce dernier droit.

§ 6. — *Suppression pour cause d'inconvénients imprévus.*

699. — Réserve dans le décret de 1810, du droit des tiers et des droits du public.
700. — Portée de la disposition qui renferme cette réserve.
701. — Suite.
702. — Les préfets ne prennent que des mesures provisoires.
703. — Suite.
704. — Suite.
705. — Le droit de suppression ne s'applique qu'aux établissements de la première classe.
706. — Demandes en suppression. — Procédure.
707. — Suite. — Défense du fabricant.

708. — Les questions de suppression n'appartiennent pas au contentieux.

709. — Le décret sur la décentralisation n'a point dérogé à l'article 11 du décret de 1810.

699. — L'art. 11 du décret du 15 octobre 1810 porte : « Les dispositions du présent décret n'auront « point d'effet rétroactif ; en conséquence, tous les « établissements qui sont aujourd'hui en activité, « continueront à être exploités librement, sauf les « dommages dont pourront être passibles les entre- « preneurs de ceux qui préjudicient aux propriétés « de leurs voisins : ces dommages seront arbitrés par « les tribunaux. »

L'auteur du décret a voulu respecter les droits acquis. Mais en même temps que, sous l'empire de ce sentiment, il consacrait l'existence des établissements créés antérieurement et exploités au moment de la promulgation des dispositions nouvelles, il a cru devoir exprimer que, dans sa pensée, cette consécration n'impliquait nulle atteinte aux droits des tiers. De là la réserve formelle, dans l'article précité, d'une action en dommages sur laquelle nous reviendrons quand nous aurons à parler des attributions des tribunaux ordinaires en matière d'ateliers insalubres.

Une préoccupation du même genre relative aux droits du public, a dicté l'art. 12 qui, à la suite de l'art. 11, ajoute : « Toutefois, en cas de graves incon- « vénients pour la salubrité publique, la culture ou « l'intérêt général, les fabriques et ateliers de pre- « mière classe qui les causent pourront être suppri- « més, en vertu d'un décret rendu en notre conseil « d'Etat, après avoir entendu la police locale, pris

« l'avis des préfets, reçu la défense des manufactu-
« riers ou fabricants. »

700. — Nous avons eu et nous aurons encore plus d'une occasion de le rappeler : il est de l'essence du pouvoir de police de ne jamais engager l'avenir. Les actes qui procèdent de ce pouvoir n'ont rien de définitif et d'irrévocable vis-à-vis de lui-même. La mesure prise aujourd'hui peut être, dès demain, modifiée ou remplacée par une mesure différente ou contraire, pourvu que la seconde soit motivée par les exigences de l'intérêt même qui avait dicté la première.

Ce principe, qui domine toutes les matières de police, dont l'application nous frappera surtout lorsqu'il s'agira d'apprécier et de déterminer les effets des autorisations nécessaires pour les usines à établir sur les cours d'eau (Voy. *infrà*, chapitre des cours d'eau), et qui suffisait à sauvegarder la salubrité publique, la culture ou l'intérêt général contre les conséquences extrêmes du *maintien* des établissements antérieurs au décret de 1810, n'était pas présent à l'esprit de l'auteur de ce décret, et c'est là, suivant nous, ce qui a amené la réserve du droit de suppression écrite dans l'art. 12.

Qu'en est-il résulté ?

Les propriétaires d'établissements créés postérieurement et conformément aux prescriptions du décret de 1810, ont cherché à faire admettre que l'exercice du pouvoir de police, quant au droit pour l'administration de revenir sur les autorisations accordées, était spécialement *réglé* par l'art. 12, et que cet article, par sa teneur et par la place qu'il occupe, n'autorisait la suppression par mesure administrative, en cas

d'inconvénients reconnus, que pour les établissements antérieurs au décret. Ils soutenaient que, tandis que le droit de suppression pour ces établissements se justifiait par le fait que leur création n'avait pas été précédée des formalités propres à garantir les intérêts des tiers, il n'eût pas été rationnel de l'étendre à des ateliers qui ne pouvaient être ouverts qu'en vertu d'une permission délivrée par l'administration et seulement après l'accomplissement des plus nombreuses formalités.

701. — La jurisprudence n'a pas souscrit à ce système ; elle s'est fondée sur l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des droits d'ordre public pour se refuser à distinguer entre les établissement antérieurs et ceux postérieurs au décret de 1810, quant à l'exercice du pouvoir réservé par l'art. 12 de ce décret. (Voy. ord., 21 décembre 1837, veuve Masteaux.) Mais elle a virtuellement abandonné le principe général, ce que j'appellerai le droit commun en matière de police, pour faire dériver le droit de l'administration de la disposition spéciale de l'art. 12. Le pouvoir de police n'a donc plus ici l'étendue et l'indépendance qui le caractérise dans son application aux autres dépendances de son domaine. C'est en vertu de l'art. 12 du décret de 1810 et dans les formes et conditions déterminées par cet article que l'autorité administrative est maîtresse de revenir sur les autorisations accordées pour les ateliers insalubres, dangereux ou incommodes. Ce n'est que de cet article que les décisions de la jurisprudence font dériver son droit de suppression. (Voy. ord., 26 mai 1842, veuve Gérot ;

10 janvier 1845, Castillon ; 13 juin 1845, Capdeville et Bédu ; 5 janvier 1850, veuve Duquesne.)

702. — Aux termes de l'article 12 du décret, la suppression ne peut être prononcée que par le conseil d'Etat. Il ne s'ensuit cependant pas que les préfets soient exposés à se trouver désarmés en face d'inconvénients imprévus ; ils ont la ressource des mesures provisoires pour parer au péril, et sont même autorisés à ordonner, à ce titre, la clôture de l'atelier. Mais il leur est interdit, sous peine d'excès de pouvoir, de prendre aucune disposition définitive. Nous nous servons de l'expression générale de disposition, parce que le droit de suppression implique naturellement le droit de modification, et que son exercice aboutit souvent à une stipulation de conditions nouvelles à remplir par le fabricant.

703. — Par arrêté du 7 décembre 1841, le préfet de police de la Seine avait ordonné la fermeture d'un spectacle connu sous le nom de *Spectacle du combat du taureau* et situé dans la commune de Belleville, aux portes de Paris. L'arrêté portait, en outre, qu'un délai de deux mois était accordé au propriétaire de l'établissement « pour lui fournir les moyens de dis- « poser et de tirer parti de ses animaux et du maté- « riel de sa ménagerie ; qu'à l'expiration de ce délai, « et à défaut par le propriétaire d'avoir usé de la fa- « culté résultant de la précédente disposition, la « ménagerie serait définitivement supprimée comme « établissement insalubre et dangereux, et que les « animaux de toute sorte qui la composaient seraient « saisis, conduits et déposés à la fourrière de la pré-

« fecture de police, pour être ensuite statué ce qu'il « appartiendrait... »

La veuve Gérot, propriétaire de l'établissement, attaqua l'arrêté devant le ministre de l'intérieur, et en appela ensuite au conseil d'Etat.

Le 26 mai 1842, ordonnance ainsi conçue :

« Louis-Philippe, etc. — Vu les lois des 16-24 août « 1790, tit. XI, et des 13-19 janvier 1791, les décrets « du 11 juin 1806 et du 29 juillet 1807, et les art. 21 « et 22 de la loi du 9 septembre 1835 ; vu l'arrêté du « 12 messidor an VIII, le décret du 15 octobre 1810 « et l'ordonnance royale du 14 janvier 1815 ;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'é« tablissement de la veuve Gérot est à la fois une mé« nagerie, comprise en cette qualité dans la première « classe des établissements insalubres et incommodes, « et un spectacle de combats d'animaux, soumis « comme tel aux lois et réglements sur les théâtres « et spectacles ;

« *En ce qui touche le spectacle* : — Considérant que, « en vertu des lois et décrets sus-visés sur les théâtres « et spectacles, aucun théâtre ni spectacle, de quelque « nature qu'il soit, ne peut être établi sans l'autori« sation préalable de l'administration ; que la veuve « Gérot ne justifie d'aucune autorisation régulière « accordée, soit à elle, soit à ses prédécesseurs, pour « l'exploitation de son spectacle de combats d'ani« maux ; que, dès lors, il appartenait au préfet de « police d'ordonner la fermeture dudit établissement, « en tant que spectacle, sauf le recours par la voie « administrative par-devant notre ministre de l'inté« rieur ; considérant que la décision par laquelle

« notre ministre de l'intérieur a déclaré approuver « la fermeture dudit spectacle ne saurait nous être « déférée par la voie contentieuse. *En ce qui touche la* « *ménagerie* : — Considérant qu'il résulte de l'instruc- « tion que l'établissement et ses animaux de toutes « sortes ont été saisis, conduits et déposés à la « fourrière de la préfecture de police ; et que, par « ces diverses dispositions, le préfet de police a ex- « cédé ses pouvoirs ;

« Art. 1er. La décision de notre ministre de l'inté- « rieur du 8 janvier 1842, confirmative de l'arrêté du « préfet de police du 7 décembre 1841, ensemble le- « dit arrêté, sont annulés pour excès de pouvoirs, en « ce qui touche la suppression de l'établissement de « la veuve Gérot, en tant que ménagerie, et les dis- « positions qui sont la conséquence de ladite sup- « pression. — Art. 2. Le surplus des conclusions de « la veuve Gérot est rejeté. »

Nous avons voulu reproduire cette décision *in extenso* parce qu'elle nous a paru mettre en pleine lumière la restriction que le pouvoir de police confié aux préfets subit en matière d'ateliers insalubres.

704. — Une décision plus récente statue, à la fois, sur un arrêté qui assignait des conditions nouvelles à une exploitation autorisée et sur un arrêté postérieur qui prononçait la suppression de l'établissement. Il y est dit « que le droit du préfet de police se bornait « à donner un avis et à prendre, à titre provisoire, « les mesures convenables ; mais que par arrêté du « 12 octobre 1840, le préfet de police a imposé, à « titre permanent, à l'exploitation du sieur Capde- « ville, cessionnaire du sieur Bédu, des conditions

« qui ne sont pas écrites dans l'ordonnance d'auto-
« risation du 18 septembre 1833, et qui ne nous ont
« pas été soumises en notre conseil d'Etat, et que
« par un second arrêté du 8 juillet 1841, le préfet
« de police a prononcé la suppression de l'établisse-
« ment; qu'en cela il a excédé ses pouvoirs; d'où il
« suit que c'est à tort que notre ministre de l'agri-
« culture et du commerce a confirmé lesdits arrêtés... »
(Voy. ord., 13 juin 1845, Capdeville et Bédu).

705. — L'art. 12 du décret, en consacrant le droit de suppression, ne parle que des établissements de première classe; serait-ce que le législateur a pensé que les ateliers compris dans les autres catégories ne peuvent jamais présenter d'assez graves inconvénients pour qu'il soit nécessaire de revenir sur l'autorisation dont ils ont fait l'objet? Nous devons le croire; mais, quoi qu'il en soit, il faut conclure du silence gardé relativement aux établissements des deux dernières classes, que le droit de suppression, et c'est en cela que l'atteinte portée au pouvoir de police a le plus de gravité, est inapplicable à ces établissements. M. Clérault cite à l'appui de cette opinion le fait suivant :

« Une raffinerie de sucre établie rue Hautefeuille, à
« Paris, excitait les plaintes les plus vives.

« Le préfet de police s'en émut ; l'architecte de la
« petite voirie et le conseil de salubrité allèrent, par
« son ordre, visiter les lieux. Leur rapport justifia
« complétement les réclamations des voisins ; il con-
« statait que l'usine présentait de nombreux incon-
« vénients, et que son exploitation compromettait
« gravement la sûreté publique.

« Après avoir prescrit quelques précautions d'ur-
« gence, le préfet de police proposa au ministre de
« l'intérieur d'en référer au conseil d'Etat et de lui
« demander la suppression de l'établissement.

« Le comité consultatif des arts et manufactures,
« dont on requit l'avis, ne se rangea pas à l'opinion
« du préfet de police. Il fit observer que l'art. 12 du
« décret du 15 octobre 1810 concernait exclusivement
« les ateliers de première classe *et ne pouvait consé-*
« *quemment pas atteindre la raffinerie contentieuse* qui
« appartenait à la *deuxième*.

« Suivant lui, la fermeture de cette usine n'était
« possible que *par mesure d'expropriation pour cause*
« *d'utilité publique*, c'est-à-dire au prix d'une indemnité
« envers le propriétaire.

« Conformément à cet avis, le ministre ne donna
« aucune suite à la proposition du préfet de police,
« et force fut aux voisins de supporter le malencon-
« treux établissement qui les désespérait, sous le
« bénéfice de l'action en dommages et intérêts que
« leur ouvrait l'art. 11 du décret de 1810. » (Voy.
Traité des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, p. 305).

706. — Le conseil d'Etat ne peut être saisi des demandes en suppression que par la voie administrative ; la voie contentieuse est fermée à toute demande de ce genre. (Voy. ord. 10 janvier 1845, Castilhon). Mais les tiers n'en ont pas moins la ressource d'une action directe, lorsque le préfet se refuse à provoquer la suppression d'office par l'intermédiaire du ministre. Ils adressent une requête au conseil d'Etat, et cette requête est ensuite renvoyée au ministre, qui est

chargé de faire procéder à l'instruction de l'affaire.

707. — Le décret veut qu'avant de statuer, *on ait reçu la défense des manufacturiers ou fabricants.* Il ne faut voir là, pour l'administration, qu'une obligation de mettre les propriétaires de l'établissement en demeure de présenter leurs défenses. Cette mise en demeure n'est, d'ailleurs, assujettie à aucune forme; on a jugé qu'il suffisait d'une lettre écrite par le maire aux intéressés, pour leur donner avis qu'une enquête de *commodo* et *incommodo* concernant leur établissement, était ouverte à la mairie. (Voy. ord. 5 janv. 1850, veuve Duquesne).

708. — Le conseil d'Etat considère les questions engagées dans les demandes de suppression comme des questions de salubrité publique et d'intérêt général dont l'appréciation exclusive doit appartenir à l'administration, et s'interdit d'une manière absolue de connaître, au contentieux, de ces sortes de questions. Ce n'est que dans le cas où, par suite de l'inaccomplissement de l'une des formalités prescrites à titre de garanties pour les droits ou intérêts privés, l'ordonnance, qui prononce la suppression ou impose des conditions nouvelles pour le maintien de l'établissement, se trouve entachée de quelque vice de forme, que le conseil d'Etat admet le recours par la voie contentieuse. Et, même dans ce cas, il s'abstient de juger au fond le mérite de l'acte attaqué, il ne l'apprécie que dans la forme, et s'il l'annule, ce n'est que sauf le droit pour l'administration de faire procéder à une instruction plus régulière et de prononcer à nouveau. (Voy. ordon. 10 déc. 1840, Cazeneuve;

12 mars 1846, veuve Gauthier; 5 janvier 1850, veuve Duquesne) (1).

709. — Le décret *sur la décentralisation administrative*, du 25 mars 1852, qui appelle, par dérogation au décret de 1810, les préfets à statuer sur les demandes d'autorisation pour les établissements insalubres de première classe, ne dit rien de leur suppression. L'art. 12 du décret du 15 octobre 1810, que nous venons d'examiner, garde donc toute son autorité et sa force : le droit de suppression est resté en dehors de l'attribution faite aux préfets. (Décr. 26 janv. 1860, Mazars). C'est ce que le ministre reconnaissait dans sa circulaire à la date du 15 décembre 1852. « Le premier point, écrivait-il aux préfets, sur lequel j'appellerai votre attention, parce qu'il a déjà été l'objet d'une interprétation erronée, c'est le cas où il s'agit de suppression d'un établissement par application de l'art. 12 du décret du 15 octobre 1810. Les affaires de ce genre doivent être instruites comme elles l'étaient avant le décret du 25 mars, et soumises ensuite à l'administration supérieure qui ne statuera qu'après avoir pris l'avis du conseil d'Etat. Le décret ne décentralise, en effet, que les demandes en autorisation, et ses motifs ne sauraient s'appliquer à des instances qui se présentent en général très-rarement, n'offrent pas un caractère d'urgence et peuvent entraîner une sorte d'expropriation. »

(1) Quatre ordonnances ont été, à la même date et dans des termes identiques, rendues sur autant de recours formés pour des fondeurs de suif de Lille.

§ 7. — *Établissements dont la création a précédé le décret de* 1810.

710. — A quelle autorité appartient-il de décider si un établissement était ou non en activité lors de la promulgation du décret de 1810 ?

710. — Nous revenons à l'art. 11 du décret de 1810 que j'ai reproduit au commencement du paragraphe précédent, pour dire un mot de la disposition qui a dispensé de l'autorisation les établissements en activité au jour de la promulgation du décret.

L'application de cette disposition, qui perd d'ailleurs chaque jour de son intérêt, ne peut guère offrir de difficulté que sous le rapport de la compétence.

A quelle autorité appartient-il de décider si un établissement était ou non en activité au 15 octobre 1810?

La question ne surgit et ne doit jamais être jugée que comme exception, comme défense opposée à l'attaque dirigée contre l'établissement dont l'existence est contestée. Cette attaque, soit qu'elle procède de voisins gênés ou menacés par l'exploitation, soit qu'elle se produise d'office, tend à amener la clôture de l'atelier et saisit l'autorité préposée à la surveillance immédiate des établissements insalubres ou incommodes et chargée de procurer l'exécution des prescriptions de police qui les régissent, à savoir le préfet. Nous en faisons résulter pour lui, en principe, le droit de connaître de l'application de l'art. 11 dans la partie qui dispose que les établissements alors en exploitation continueront à être exploités librement (1).

(1) Cette doctrine se concilie parfaitement avec la jurisprudence de la cour de cassation qui, ainsi que nous l'expliquerons plus

Les décisions qu'il peut être appelé à rendre à cet effet participent, d'ailleurs, des caractères du contentieux, et sont, par conséquent, susceptibles du recours devant le ministre, et, en second lieu, devant le conseil d'Etat.

§ 8. — *Établissements non classés et qui seraient de nature à l'être.*

711. — Texte de l'art. 5 de l'ordonnance du 14 janvier 1815.
712. — Droit de suspension attribué au préfet.
713. — Recours.
714. — Suite.
715. — Droit d'autorisation.
716. — Exemples de classement par assimilation.

711. — L'industrie, dans ses progrès, fait incessamment naître des établissements nouveaux, et chaque jour en voit créer, qui, à raison des dangers qui les entourent, doivent prendre place dans les classifications légales. C'est ainsi que la nomenclature des ateliers soumis à l'autorisation a été successivement agrandie et forme un *état* dont les éléments augmentent presque chaque année.

On lit à l'art. 5 de l'ordonnance du 14 janvier 1815, qui a rempli une lacune en ce point du décret du 15 octobre 1810 :

« Les préfets sont autorisés à faire suspendre la « formation ou l'exercice des établissements nou- « veaux, qui, n'ayant pu être compris dans la nomen- « clature précitée, seraient cependant de nature à y

loin, veut que la question d'existence antérieure au décret de 1810 soit réservée à l'autorité administrative, lorsqu'elle surgit devant la juridiction civile ou criminelle.

« être placés. Ils pourront accorder l'autorisation « pour tous ceux qu'ils jugeront devoir appartenir « aux deux dernières classes de la nomenclature, en « remplissant les formalités prescrites par le décret « du 15 octobre 1810, sauf, dans les deux cas, à en « rendre compte à notre directeur-général des ma- « nufactures et du commerce. »

A ce texte, il faut, désormais, joindre la partie du décret sur la *décentralisation* du 25 mars 1852, qui porte que : « Les préfets statueront sur l'autorisation « des établissements insalubres de première classe « dans les formes déterminées pour cette nature d'é- « tablissements, et avec le recours existant aujour- « d'hui pour les établissements de deuxième classe. » L'attribution faite au préfet embrasse tout ce qui concerne l'autorisation des établissements de la première classe, et elle nous semble avoir eu pour effet de faire disparaître, quant au droit consacré au profit du préfet par l'art. 5 de l'ordonnance de 1815, toute distinction entre les ateliers de la première classe, et ceux des deux autres.

Le ministre ne l'entend pas ainsi ; on lit dans la circulaire que j'ai déjà citée : « Pour ce qui concerne les établissements nouveaux qui, n'ayant pas été compris dans la nomenclature des ateliers classés, vous sembleraient de nature à être rangés dans la première classe, vous n'aurez point à en déterminer le classement, même provisoire ; mais vous en référerez à mon ministère, afin que la mesure puisse être l'objet d'un décret, vous bornant à suspendre au besoin la formation ou l'exploitation de l'usine.

« A l'égard des établissements non encore classés

qui vous paraîtraient devoir rentrer dans l'une ou l'autre des deux dernières classes, vous pouvez d'après l'art. 5 de l'ordonnance du 14 janvier 1815, en permettre, provisoirement, la formation, en portant immédiatement cette décision à ma connaissance. Toutefois, vous comprendrez facilement qu'il convient de n'user de cette faculté que dans les cas urgents, et je vous recommande de me soumettre, en général, la question de classement, avant de laisser ouvrir l'usine, même à titre provisoire. C'est le moyen de prévenir, pour l'administration, l'inconvénient d'avoir à revenir sur ses décisions, et pour les industriels des dépenses qui deviendraient inutiles, si le classement primitif n'était pas maintenu.

La marche que je viens d'indiquer aura, en outre, l'avantage de permettre à l'administration de procéder par mesure générale, de telle sorte qu'une même industrie ne soit plus rangée dans des classes différentes suivant les appréciations diverses des autorités départementales. » (Voy. circul. 15 déc. 1852). Ce langage est clair, le ministre déclare que la distinction établie par l'art. 4 de l'ordonnance de 1815 est maintenue ; est-il conforme aux dispositions du décret du 5 mars 1852 ? L'art. 6 réserve bien au ministre le droit d'astreindre les préfets à lui rendre compte et à subir son contrôle pour les objets qu'il lui plaira de déterminer ; mais là le ministre va bien plus loin, il interdit aux préfets l'exercice d'un pouvoir qui leur a été, suivant nous, conféré par le décret ; nous croyons donc qu'en principe, les préfets ne sauraient être considérés comme liés par l'instruction, sous ce rapport.

712. — Le droit de suspension « est un moyen pré-
« ventif, mis à la disposition des préfets dans l'intérêt
« même des propriétaires d'ateliers, qui ne manque-
« raient pas de se plaindre de la tolérance de l'admi-
« nistration qui les aurait laissés s'engager dans des
« frais considérables de premier établissement et les
« aurait entretenus dans une sécurité trompeuse. Il
« était aussi à craindre que l'influence du fait accom-
« pli s'étendit sur les actes des préfets, à leur insu
« même, et sous l'apparence d'une raison d'équité,
« au grand préjudice de l'intérêt général. » (Voy. M. Avisse, *Établissements industriels*, t. I, p. 51).

713. — L'attribution conférée à cet égard au préfet est dégagée des prescriptions applicables à l'instruction et à l'appréciation des demandes d'autorisation pour les établissements classés, elle n'est dominée que par les principes généraux touchant les actes de l'autorité préfectorale. Les propriétaires des établissements frappés de suspension et qui se croient fondés à soutenir que leur industrie n'est pas *nouvelle*, et que si elle est restée en dehors de la nomenclature de classification, c'est que le gouvernement en a reconnu l'innocuité, ne peuvent donc en appeler directement au conseil d'Etat, c'est d'abord devant le ministre que leur réclamation doit se produire. (Voy. ord. 4 sept. 1841, Gravier).

714. — La règle est la même pour les tiers.

En 1835, le sieur Derosne était propriétaire à Chaillot d'une fabrique d'appareils en cuivre pour la distillerie. Plusieurs propriétaires voisins et, entre autres, un sieur Dangest, incommodés par le bruit des ateliers, dénoncèrent l'existence de l'établissement au

préfet de police, et se fondèrent sur ce qu'il avait été créé sans autorisation pour en demander la suppression.

Le préfet fit visiter la fabrique, reconnut qu'elle n'était pas de celles classées par les réglements au nombre des ateliers dangereux, insalubres ou incommodes et se refusa à la faire fermer.

Les sieurs Dangest et consorts en appelèrent au conseil de préfecture qui se déclara incompétent par le motif qu'il était seulement chargé de prononcer sur les oppositions aux ateliers autorisés, et que la réclamation n'était pas dirigée contre une autorisation accordée pour la création d'un établissement classé parmi les ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, mais contre le refus par le préfet d'appliquer à cet établissement la législation propre aux ateliers classés.

Cet arrêté fut déféré au conseil d'Etat, et, le 2 janvier 1848, une ordonnance statua en ces termes:

« Considérant que l'établissement du sieur Derosne « n'est pas *classé* par les réglements sus-visés au « nombre des établissements insalubres ou incom- « modes, et que le préfet de police s'étant refusé par « ce motif à soumettre ledit établissement aux for- « malités prescrites par ces réglements, c'est avec « raison que le conseil de préfecture s'est abstenu « de statuer sur l'opposition formée par les requé- « rants à l'arrêté du préfet de police, du 9 juillet 1835; « — Art. 1er. La requête du sieur Dangest et consorts « est rejetée. »

Le conseil d'Etat ne pouvait déclarer plus nettement que, pour les tiers aussi bien que pour les pro-

priétaires des ateliers non classés, les arrêtés pris par les préfets dans l'exercice du droit de suspension sont sous la protection des règles ordinaires.

715. — Mais il ne faut pas confondre, sous ce rapport, le droit de suspension avec le droit d'autorisation que le préfet tient également de l'art. 5 de l'ordonnance de 1815. Cet article, en disant que le préfet pourra accorder l'autorisation pour les établissements qu'il jugera devoir appartenir aux deux dernières classes de la nomenclature (1), ne fait autre chose que confirmer et étendre le droit d'autorisation consacré pour les établissements classés. L'arrêté qui prononce sur la question d'autorisation pour un établissement non-classé émane de la même autorité, est pris dans la même forme et après la même instruction, et est destiné à produire les mêmes effets que s'il s'agissait d'un établissement classé. Nous ne comprenons pas comment il serait possible de le soustraire, quant au recours, à l'application des dispositions spéciales du décret de 1810 et de l'ordonnance de 1815. L'art. 5 de cette ordonnance trancherait, d'ailleurs, la difficulté si on tentait de la soulever, puisqu'il renvoie expressément aux formalités prescrites par le décret de 1810 pour l'exercice du droit d'autorisation donné au préfet (2).

(1) Nous avons fait remarquer un peu plus haut que le décret sur la décentralisation avait étendu la compétence du préfet aux ateliers de première classe.

(2) M. Avisse nous paraît s'être laissé égarer sur ce point par une fausse application de l'ordonnance du 2 janvier 1848. Il a pris pour base de sa discussion sur les actes d'autorisation un précédent qui n'avait trait qu'à un refus de prononcer la suspension. (Voy. t. I, p. 57).

716. — Il nous reste, pour terminer ce paragraphe, à citer, à titre d'exemples de classement par assimilation, quelques avis donnés par le comité consultatif des arts et manufactures et adoptés et transmis par le ministre à des préfets qui avaient cru devoir le consulter sur le parti à prendre (1).

Les ateliers pour le battage et le lavage des déchets de filatures de lin ont été considérés comme devant être rangés dans la troisième classe, par assimilation au battage de la laine et de la bourre. (Voy. avis du comité du 19 mars 1853).

Les fabriques de briquettes de charbon au moyen du goudron provenant de la fabrication du gaz ont été assimilées aux ateliers de distillation, préparation ou emploi des résidus du gaz et rangées dans la première classe. (Voy. avis du comité des 27 août 1842 et 19 mars 1853).

La fabrication du cyanure de potasse a été assimilée à la fabrication de la potasse, qui appartient à la deuxième classe, mais comme elle offrait moins d'inconvénient, on a pensé qu'il convenait de ne la comprendre que dans la troisième classe. (Voy. avis du 17 déc. 1853).

Les dépôts de guano, qui répandent une odeur incommode si l'amas est considérable et placé dans un lieu humide, n'ont été de même rangés que dans la deuxième classe, bien qu'ils soient à la rigueur assimilables aux dépôts et fabriques d'engrais qui sont de la première. (Voy. avis du 3 juin 1848).

(1) Voyez *suprà*, n° 711 : le ministre veut que les préfets s'abstiennent de statuer pour les établissements à assimiler à ceux de la première classe.

Les dépôts d'os, assimilés aux dépôts de chairs ou débris d'animaux, ont été rangés dans la première classe. (Voy. avis du 7 sept. 1853).

Les dépôts de poissons salés ont été rangés dans la deuxième classe par assimilation aux ateliers de salaison. (Voy. avis du 24 août 1853).

Les distilleries de plantes aromatiques ont été également rangées dans la deuxième classe par assimilation aux distilleries d'eau-de-vie et de genièvre, le danger du feu leur étant commun comme motif de classement. (Voy. avis du 26 févr. 1853).

Les ateliers de grillage du vieux fer-blanc pour en retirer l'étain ont été assimilés aux fabriques de fer-blanc et, par suite, placés dans la troisième classe. (Voy. avis du 15 oct. 1853).

Les fabriques d'engrais phosphatés et azotés ont été assimilées aux dépôts d'engrais et considérées comme de la première classe. (Voy. décision ministérielle du 22 juin 1853).

Les fabriques d'huile de schistes bitumineux ont été, par assimilation au travail des goudrons, rangées dans la première classe. (Voy. avis du 28 mai 1853).

Les fabriques de produits chimiques extraits de la soude brute de varech et de ses composés, produits qui sont les suivants : muriate de potasse, chlorure de sodium, sulfate de potasse, sulfate de soude, ont été assimilées aux fabriques de sulfate de soude, que la nomenclature mentionne comme de la deuxième classe. (Voy. avis du 26 mars 1853).

Les moulins à battre le cuir, incommodes à raison du bruit, ont été assimilés aux moulins à battre les

peaux de chamois, établissements de la deuxième classe. (Voy. avis du 3 mai 1850).

La fabrication du perchlorure et du persulfate de fer a été assimilée à la fabrication du chlorure et du sulfate de chaux et, néanmoins, au lieu de la faire rentrer dans la deuxième classe, on ne l'a comprise que dans la troisième. On a reconnu que ses inconvénients étaient moins graves. (Voy. avis du 17 décembre 1853).

FIN DU DEUXIÈME VOLUME.

TABLE DES MATIÈRES.

CHAPITRE SIXIÈME.

DES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

Préliminaires.

SECTION PREMIÈRE.

DE L'ORGANISATION DES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

SECTION DEUXIÈME.

DES CONSEILS DE PRÉFECTURE CONSIDÉRÉS COMME TRIBUNAUX.

Art. I. — Juridiction des conseils de préfecture.

Pages.

§ 2. — *Des décisions.*

SECTION QUATRIÈME.

DES FONCTIONS DE TUTELLE.

CHAPITRE SEPTIÈME.

DE LA COUR DES COMPTES.

Préliminaires.

SECTION PREMIÈRE.

DE LA COUR DES COMPTES CONSIDÉRÉE COMME CORPS JURIDIQUE.

Art. 1er. — Organisation. — Juridiction et compétence.

Art. 2. — Procédure.

§ 1. — *Comment la cour est saisie.*

§ 2. — *Instruction et décision.*

§ 3. — *Voies de recours.*

SECTION DEUXIÈME.

DES ATTRIBUTIONS POLITIQUES DE LA COUR DES COMPTES.

CHAPITRE HUITIÈME.

DU CONSEIL D'ÉTAT.

Préliminaires.

SECTION PREMIÈRE.

DE L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT.

SECTION DEUXIÈME.

DES FONCTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE POLITIQUE.

Art. 1er. — Attributions.

Art. 2. — Formes de procéder.

SECTION TROISIÈME.

DES FONCTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE NON CONTENTIEUSE.

Art. Ier — Attributions.

Art. 2. — Formes de procéder.

SECTION QUATRIÈME.

DES FONCTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE CONTENTIEUSE.

Art. 1er. — Attributions.

§ 2. — *Règles de procédure*

CHAPITRE NEUVIÈME.

DE L'ALGÉRIE.

Préliminaires.



Art. 1er. — Des autorités administratives.

Art. 2. — Des conseils de préfecture.





CHAPITRE DIXIÈME.

DES COLONIES.

Préliminaires.

Art. 1er. — Attributions des gouverneurs et des chefs d'administration.

Art. 2. — Conseils privés.

TITRE DEUXIÈME.

DES MATIÈRES ADMINISTRATIVES.

CHAPITRE PREMIER.

DES ATELIERS INSALUBRES, DANGEREUX OU INCOMMODES.

Préliminaires.



SECTION PREMIÈRE.

DES RÈGLES ET PRINCIPES DONT L'APPLICATION EST CONFIÉE A L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE.

Art. 1er. — Règles particulières à chaque classe.

§ 1er. — *Établissements de la première classe.*



§ 3. — *Établissements de la troisième classe.*

Art. 2. — Règles communes à tous les établissements classés.

§ 1. — *Inconvénients à apprécier dans l'examen des demandes d'autorisation.*

§ 2. — *Etablissements comprenant des ateliers de différentes classes*

§ 3. — *Translation et interruption de l'exploitation.*

§ 4. — *Transformation des établissements autorisés.*

§ 5. — *Observation des conditions stipulées.*

§ 6. — *Suppression pour cause d'inconvénients imprévus.*

§ 7. — *Établissements dont la création a précédé le décret de* 1810.

§ 8. — *Établissements non classés et qui seraient de nature à l'être.*